

I
PRIMERA ETAPA
DEMOCRACIA, RECONOCIMIENTO DE GOBIERNOS Y
DERECHOS HUMANOS
(1946-1959)

NOTA INTRODUCTORIA

I
PRIMERA ETAPA
DEMOCRACIA, RECONOCIMIENTO DE GOBIERNOS Y
DERECHOS HUMANOS

(1946-1959)

NOTA INTRODUCTORIA

Aunque el Comité Jurídico Interamericano solo habría de ocuparse en forma sistemática del tema de la democracia a partir del año 1991, durante su primera década de funcionamiento tuvo que considerar en varias oportunidades temas relacionados. Es el caso de los estudios que se presentan en esta sección, los cuales se refieren, en su orden a la relación entre los conceptos de democracia y no intervención (Dictamen de 1946); el reconocimiento de gobiernos *de facto* (Proyecto de Convención de 1949) y la relación entre los derechos humanos y el ejercicio de la democracia (Estudio de 1959).

Es interesante resaltar que en estos esfuerzos pioneros del Comité Jurídico figuran ya, en embrión, nociones que más adelante serán reconocidas como aceptadas por el derecho y la práctica interamericanos.

En el “Proyecto de Guatemala, Sometido a la Conferencia sobre Problemas de la Guerra y de la Paz”, 1946, por ejemplo, se anticipaba que, si bien a estas alturas de la evolución del derecho internacional la acción colectiva no parecía justificarse con el fin de promover la democracia al interior de los Estados miembros, no era descartable que la evolución de dicho derecho llevara a que “un caso, que hoy y aquí es doméstico, puede, mañana y allí, asumir un carácter internacional”. En esa oportunidad el Comité expresó también su firme convicción de que la promoción de la democracia no es incompatible con el principio de no intervención, aspecto fundamental que hubo de ser examinado más adelante en numerosas ocasiones.

“2° - Cuando un gobierno amenaza la paz, ya no es por causa del tipo de gobierno que las demás naciones se consultan, sino por el hecho de la amenaza. Este es el objeto legítimo y único de la consulta.”

El “Proyecto de Convención sobre Reconocimiento de Gobiernos de Facto” de 1949 contiene una completa exposición sobre la doctrina y la práctica del reconocimiento de gobiernos tal como fuera aplicada en el continente americano. Al interior la legitimidad del gobierno se vinculaba al respeto de las libertades fundamentales, mientras que al exterior se debía verificar la capacidad y voluntad del nuevo gobierno de respetar las normas del derecho internacional contraídas por el Estado.

“La capacidad en sí misma no supone necesariamente la voluntad de ejercitarla, puesto que no envuelve o presupone la intención del

gobierno respecto a las obligaciones internacionales que haya contraído el Estado. La capacidad es el elemento físico o material de la responsabilidad que ha de exigirse al nuevo régimen; la voluntad, en cambio, constituye el elemento subjetivo o moral que lo convierte de hecho y de derecho en una entidad dispuesta a cumplir obligaciones preexistentes. Por lo demás, la expresión "obligaciones internacionales del Estado" debe entenderse en el sentido de todas las que hubiese contraído éste con anterioridad al establecimiento del gobierno de facto, ya por razón de convenios particulares, ya por virtud de las normas del Derecho Internacional. Asimismo, el documento emite consideraciones respecto a los cambios en la forma de gobierno experimentados por las diferentes naciones y a la respuesta regional frente a los mismos."

Asimismo, el documento emite consideraciones sobre los cambios en las formas de gobierno experimentados por las diferentes naciones y la respuesta regional frente a los mismos.

En 1959, el "Estudio sobre la Relación Jurídica entre el Respeto de los Derechos Humanos y el ejercicio de la Democracia" permitió al Comité Jurídico explorar la estrecha vinculación entre el ejercicio efectivo de la democracia y los derechos humanos. Además planteó que "el medio de asegurar en América sistemas democráticos de gobierno sería el de reconocer y proteger los derechos de la persona humana", para lo cual preveía el agotamiento sucesivo de tres etapas, a saber, una etapa declarativa, una etapa convencional y una etapa institucional.

"...el modo más apropiado para consolidar la democracia en América, es el señalado por la V Reunión de Consulta de los Ministros de Relaciones Exteriores, recientemente verificada en Santiago de Chile, o sea la elaboración de un convenio de derechos humanos y la creación de la Corte y la Comisión interamericanas respectivas."

"La tutela de estos derechos no tendrá una eficacia completa sino el día en que pueda constituirse un organismo *ad hoc*, encargado de velar por el respeto de los mismos y de decretar, si fuere del caso, las sanciones consiguientes a su violación..."

Lo anterior demuestra justamente la evolución que ha tenido el Sistema Interamericano de Promoción y Protección de los Derechos Humanos, el cual comenzaba a nacer por la época en la que se emitió este Dictamen.

Adicionalmente resulta interesante destacar la descripción que realiza el Comité Jurídico sobre los limitados mecanismos que permiten asegurar el ejercicio efectivo de la democracia representativa.

"Por lo antes expuesto, el Comité Jurídico Interamericano es de opinión que de acuerdo con el Derecho Internacional Americano vigente, no puede en la actualidad ponerse en marcha ningún mecanismo en defensa de la democracia, por su mantenimiento o su restauración, a no ser en los casos en que dicha defensa fuese también, y por otros motivos, defensa contra la agresión, y según están estos casos taxativamente enumerados en el Tratado Interamericano de

Asistencia Recíproca con la aclaración complementaria en la Resolución XCIII aprobada en la Décima Conferencia Interamericana.”

Las actuaciones posteriores del Comité Jurídico habrían de demostrar que esta conclusión fue ampliamente superada por la práctica de los Estados y de los órganos de la Organización, hasta conducir a la adopción de los mecanismos de acción colectiva plasmados en forma definitiva en la Carta Democrática Interamericana, adoptada en 2001.

Lista de documentos incluidos en la Parte I

- Dictamen sobre el Proyecto de Guatemala sometido a la Conferencia sobre Problemas de la Guerra y de la Paz - 1946
- Proyecto de Convención sobre Reconocimiento de Gobiernos de Facto - 1949
 - Voto disidente del delegado de México, Francisco A. Úrsua
 - Voto disidente del delegado de Venezuela, Francisco Vettancourt Aristiguieta
- Estudio sobre la Relación Jurídica entre el Respeto de los Derechos Humanos y el Ejercicio de la Democracia - 1959
 - Opinión disidente del doctor Caicedo Castilla (Delegado de Colombia)
 - Voto divergente do doutor Raul Fernandes (Delegado do Brasil)

LA DEMOCRACIA EN LOS TRABAJOS DEL CJI

**“PROYECTO DE GUATEMALA”
SOMETIDO A «LA CONFERENCIA SOBRE PROBLEMAS
DE LA GUERRA Y DE LA PAZ»**

DICTAMEN APROBADO POR EL
COMITÉ JURÍDICO INTERAMERICANO

(1946)

**DICTAMEN SOBRE EL “PROYECTO DE GUATEMALA”
SOMETIDO A «LA CONFERENCIA SOBRE PROBLEMAS
DE LA GUERRA Y DE LA PAZ »¹**

La Resolución número XXXVIII de la “Conferencia sobre Problemas de la Guerra y de la Paz”, celebrada en México en 1945, encomendó al Comité Jurídico Interamericano el estudio del proyecto presentado a ella por la Delegación de Guatemala titulado “Defensa y Preservación de la Democracia de América frente a la eventual instalación de regímenes anti-democráticos en el Continente”, y le encargó que “formule el dictamen del caso, que será sometido a los Gobiernos de las Repúblicas americanas por conducto de la Unión Panamericana, para su presentación en la Novena Conferencia Internacional Americana”.

El proyecto mencionado dice así:

“La unidad continental y la solidaridad de las Repúblicas americanas exigen de los gobiernos del Continente, interesados en mantenerlas y acrecentarlas, que se remuevan los obstáculos que tienden a su destrucción o descrédito.

La experiencia de los últimos años ha demostrado que uno de los mayores peligros para la unidad y solidaridad del continente consiste en el establecimiento de regímenes anti-democráticos en países americanos; porque, si los demás Gobiernos los reconocen, se crea una falsa apariencia de unidad, muy lejana de lo que debe ser el panamericanismo, ya que es imposible la plena colaboración y el esfuerzo común de parte de Gobiernos que profesan ideologías contrarias.

Siendo necesario salvaguardar por todos los medios posibles la unidad americana, indispensable para la cooperación entre los Estados del Continente, tanto en el esfuerzo de la guerra, como en las actividades de todo orden durante la paz, la Delegación de Guatemala propone el siguiente proyecto de resolución que, en su concepto, contribuirá poderosamente a mantener la unidad y la solidaridad continentales, prestando vigoroso apoyo al principio de inter-dependencia:

Considerando:

1. Que la eventual instalación de regímenes anti-democráticos en los países americanos constituye un serio peligro para la unidad, la

¹ En: COMITÉ JURÍDICO INTERAMERICANO. **Recomendaciones e Informes: documentos oficiales, 1945-1947**. Rio de Janeiro: Imprenta Nacional, 1950. p. 117- 127.

solidaridad, la paz y la defensa del continente; y que existen fuerzas ocultas que pugnan por implantar en América dictaduras totalitarias;

2. Que es imposible esperar de tales regímenes una colaboración sincera y efectiva en el esfuerzo común de guerra, y que es también imposible que gobernantes enemigos de la democracia puedan coadyuvar ampliamente al desarrollo eminentemente democrático del panamericanismo, en tiempo de guerra o en tiempo de paz;

3. Que es aspiración universal la de que los derechos del hombre sean internacionalmente reconocidos y amparados, y que tales derechos, frente a un régimen surgido de la violencia y de la imposición de una minoría, se verían indefectiblemente conculcados, sufriendo el más profundo quebranto: y

4. Que es indispensable que las Repúblicas americanas definan su situación ante el peligro enunciado;

La Conferencia Interamericana sobre Problemas de la Guerra y de la Paz

Resuelve:

1. Recomendar a las Repúblicas americanas que se abstengan de otorgar su reconocimiento y mantener relaciones con regímenes anti-democráticos que, en el futuro, pudieran establecerse en cualquiera de los países del Continente: y, de manera especial, con regímenes que puedan surgir de un golpe de estado contra Gobiernos de estructura democrática legítimamente constituidos.

2. Recomendar como norma específica, para calificar tales regímenes, la medida en que la voluntad popular del respectivo país, haya contribuido a su establecimiento, según libre apreciación de cada Estado.”

1. Este proyecto, redactado y sometido a la Conferencia de Chapultepec, antes de que se produjese el triunfo definitivo de las Naciones Unidas, se inspira fundamentalmente en un sentimiento de defensa contra “las fuerzas ocultas que pugnan por implantar en América dictaduras totalitarias”, y si bien propone medidas aplicables en tiempos de guerra y de paz, su mira está enfocada hacia la defensa del peligro enunciado.

Es, por supuesto, *extemporáneo estudiar* este proyecto desde el punto de vista de su justificación como medida de guerra, que es su inspiración principal, y no es del caso averiguar si la mente de sus redactores previó el triunfo tal como él se presentó y las condiciones políticas del mundo que ahora contemplamos como consecuencia de esa victoria, la que para los pueblos de América no puede significar sino la reafirmación de su existencia de acuerdo con el legado de independencia nacional por el cual han realizado y realizan innumerables esfuerzos y sacrificios.

El hecho de que la Conferencia de México hubiera decidido dejar esta iniciativa pendiente hasta la próxima Conferencia de Bogotá es prueba concluyente de que no la consideró aceptable como medida de guerra; no es fácil ver como sus méritos puedan ser mayores como medida de paz, cuando el peligro que deseaba eliminar prácticamente ha dejado de existir. Esta simple consideración nos haría pensar en que los autores mismos de esa propuesta, al no ser aprobada en la época en que la estimaron oportuna, se abstendrían de su presentación si tuvieran que hacerla en nuestros días. Sin embargo, tal suposición no nos releva del cumplimiento del mandato que de los Estados Americanos en su conjunto hemos recibido, y procedemos, por tanto, al análisis y estudio del proyecto:

2. Refiriéndonos en primer lugar al preámbulo y considerandos anotaremos nuestro entero acuerdo sobre la necesidad de remover los obstáculos que tiendan a estorbar o debilitar la unidad de las Repúblicas americanas. Alcanzar esa unidad ha sido y es el constante objetivo de los Gobiernos americanos y de los Congresos y Conferencias reunidos en nuestro Continente. En este terreno mucho se ha obtenido con la cooperación estrecha que existió en la época de guerra y mucho se podrá avanzar si esa cooperación continúa en los tiempos de paz, según lo han previsto tanto el Acta de Chapultepec como la Carta de San Francisco.

En tesis general varios de los principios con que se inicia el proyecto son loables, y reflejan en la República de Guatemala una preocupación idealista por el porvenir del Hemisferio y un anhelo fervoroso por conquistar para los hombres de América los más amplios derechos políticos. Empero algunos de esos principios, como el de que no es posible la colaboración entre Naciones que profesen diversas ideologías, deben tomarse en sentido relativo porque con su aplicación absoluta sería irrealizable la cooperación en la Organización de las Naciones Unidas.

3. La parte resolutive del proyecto es muy clara en recomendar como norma futura el no reconocimiento de regímenes antidemocráticos en el Continente y en confiar la calificación de tales regímenes a la libre apreciación de cada Gobierno. Por donde se viene en conocimiento de que el proyecto de Guatemala no adopta el sistema de reconocimiento colectivo; determina apenas que cada gobierno, de conformidad con su criterio, decidirá si debe o no reconocer al nuevo, teniendo como base para ello su particular opinión sobre la medida en que la voluntad popular haya contribuido a su establecimiento. Lo cual significa que se continuaría aplicando el sistema actual según el que cada Estado reconoce o se abstiene de hacerlo, sin mas modificación respecto a las presentes normas de Derecho Internacional, que exigir al nuevo Gobierno la condición de no ser antidemocrático.

4. Es indudable que un Estado puede solicitar de la Comunidad Americana la revisión de las reglas de Derecho Internacional vigentes, con el fin de consagrar nuevos preceptos que se acomoden mejor con los progresos de la ciencia, las enseñanzas de la experiencia, las realidades de la vida social e internacional y las

necesidades procedentes de los inevitables cambios que cada época trae consigo. Y la Comunidad Americana no podría negarse a aceptar la innovación, si fuere benéfica, puesto que lo contrario equivaldría a obstruir el progreso del Derecho. Pero, es también evidente que toda regla nueva debe estudiarse con el mayor cuidado para saber si es más ventajosa o no que la existente, ya que sería absurdo aceptar una nueva regla de derecho inferior a la que está rigiendo, o que sea impracticable.

De donde se deduce que, en casos como el planteado por el proyecto de Guatemala, hay que averiguar cuál es el derecho en vigor, cuál la reforma pedida y cuál de las dos normas es superior.

Ahora bien; Primero. Actualmente en el Derecho Internacional el reconocimiento es acto individual de cada Estado. Lo mismo ocurriría al aprobarse el proyecto de Guatemala. Segundo, Hoy no importa cómo se ha constituido el gobierno, ni la forma de éste, ni su orientación ideológica o partidista, ni los medios por los cuales los gobernantes tomaron el poder, ni la legalidad o legitimidad de su permanencia en el mismo, ni otras circunstancias que se estiman como de competencia interna. El proyecto de Guatemala, en cambio, exige la consideración de esas cuestiones desde luego que, en primer lugar, implica que cada Estado examine si el nuevo Gobierno es anti-democrático o no, y, en segundo lugar, porque repudia especialmente a los gobiernos que se originan “de un golpe de Estado”.

La facultad que en el proyecto se otorga a cada Estado de apreciar libremente si el nuevo gobierno es democrático o anti-democrático, lleva notoriamente a una intervención en los negocios interiores del otro Estado. Así es que el proyecto viene a quebrantar el principio de no intervención por el cual tanto lucharon los países americanos y cuya proclamación por la Conferencia Interamericana de Montevideo en 1933, modificó substancialmente la situación del Panamericanismo, por cuanto eliminó recelos y temores y orientó a los Estados americanos por la vía del más franco acuerdo y firme unión. Fue esta una rectificación histórica de la mayor trascendencia, que permitió el éxito de la política de buena vecindad, al suprimir la posibilidad de actos contrarios al no intervencionismo, que eran cabalmente los que dificultaban la solidaridad americana tal como hoy se presenta.

Volver a los sistemas anteriores, abrir la vía a cualquiera forma de intervención, sería grave error, de deplorables consecuencias. Equivaldría asimismo a violentar la conciencia jurídica del Continente que reiteradas veces se ha manifestado en favor de la no intervención, ya que lo estipulado en Montevideo ha sido después ratificado por la Conferencia de Consolidación de la Paz de Buenos Aires de 1936, por la Conferencia de Lima de 1938 en su Declaración de Principios Americanos, por la Conferencia de México de 1945, por buen número de Gobiernos en las explicaciones y salvedades con motivo de la recomendación número XXII de 1943 del Comité Consultivo de Emergencia para la Defensa Política del Continente, por el tenor preponderante de las respuestas de

los Gobiernos Americanos a la propuesta del Uruguay sobre la protección internacional de los derechos esenciales del hombre y por la opinión de los tratadistas mejor calificados del Continente.

Y sostenemos que el proyecto de Guatemala, si fuere aceptado, tendría los efectos referidos, porque para saber si un gobierno es o no democrático los demás Estados necesariamente deberían realizar una investigación encaminada a esclarecer en qué medida es aquella expresión auténtica de la voluntad popular respectiva. Sin tal investigación ningún país extranjero estaría en condiciones de juzgar con acierto el hecho. Sin ella solamente podría juzgarlo por las apariencias, o por informaciones muchas veces indirectas, equívocas o incompletas, recibidas de sus correspondientes agentes diplomáticos, o de otras fuentes menos responsables.

Aún el gobierno designado en elecciones populares estaría expuesto a ser vetado, bien por su orientación ideológica, bien por fallas en el proceso electoral que se acuse de haber sido influido por el fraude o la violencia, bien por la misma legislación electoral que niegue el voto a determinados sectores por razones de sexo o de color, o de falta de instrucción, bien por muchos otros motivos que producirían para el Estado con nuevo gobierno el examen, por parte de países extranjeros, de su legislación, de los actos de sus autoridades y de las mismas sentencias de sus jueces. Lo que vale afirmar que ese Estado quedaría sometido a innegable intromisión extraña.

5. Demás de esto, el proyecto de Guatemala se endereza a excluir, de manera absoluta, el reconocimiento de gobiernos que se originen de un “golpe de Estado” como en él se lee, y aún probablemente de un movimiento revolucionario de cualquiera otra naturaleza.

Una norma tan rígida, que eliminaría la sustitución de gobiernos por medio de acción revolucionaria, podría no convenir al porvenir democrático de América. Porque si ha habido casos de golpes de fuerza injustificables, de levantamientos militares personalistas, y si el ideal es el de que América alcance la madurez política suficiente para asegurar la transmisión constitucional de los gobiernos, igualmente es verdadero que muchas revoluciones en América han constituido un proceso histórico de renovación de los regímenes políticos que han hecho imposible su mudanza por las vías normales de elección.

En varias oportunidades los movimientos revolucionarios han tenido en América una finalidad renovadora, y es precisamente por su intermedio que se ha progresado en el sentido de la institución de regímenes más democráticos que en el pasado. De aquí se desprende que el simple hecho de que un gobierno sea elevado al poder por obra de una revolución no es razón suficiente para negar su reconocimiento, desde luego que aquél puede representar, en ciertas circunstancias, las aspiraciones y la voluntad de la nación.

6. La ejecución del proyecto de Guatemala se prestaría a dificultades insolubles, algunas de las cuales pasamos a destacar:

Primera: El proyecto no contempla sino situaciones futuras. Parte de la base de que en América en la actualidad no existen regímenes anti-democráticos, ya que apenas prevé que puedan instituirse en el futuro. Es obvio que esa circunstancia seguramente sería discutida por cualquier gobierno que en adelante se pretendiera desconocer, y una discusión de esa naturaleza dividiría el Continente y haría indispensable una de dos cosas: o la investigación de la constitución de los gobiernos actuales, o el otorgamiento de un privilegio no justificado a dichos gobiernos.

Segunda: La nueva regla daría motivos a eventuales conflictos entre los Estados y en vez de contribuir al afianzamiento del sistema panamericano, podría traer graves tropiezos para esa finalidad. Un determinado gobierno que viese negado su reconocimiento en virtud de calificación que le fuere dada de anti-democrático, podría no conformarse con esa decisión, y nada tendría de raro que él fuera reconocido por unos gobiernos y no reconocido por otros. Entonces esa diferencia de conducta, lejos de fortalecer la unidad continental la rompería, porque originaría pugnas, la formación de grupos de Estados con intereses encontrados, y en general situaciones inconvenientes para la armonía de las Naciones Americanas. En ese evento el proyecto, en lugar de conseguir la uniformidad del pensamiento en América, engendraría grande diversidad de criterios y por ende, graves conflictos al aplicarse esos criterios.

A lo cual debe agregarse que al no reconocimiento de ciertos gobiernos, por razones ideológicas o de partido, eventualmente se seguiría la admisión de gobiernos en exilio, cuyas orientaciones doctrinarias se conformasen con la de quienes no hubieren otorgado aquel reconocimiento. Las actividades de tales gobiernos, que fácilmente se verían inducidos a promover disturbios internos, serían nuevo y notable factor de discordia.

Tercera: Un elemental raciocinio indica que al admitirse la tesis de que sólo deben subsistir gobiernos que se califiquen de democráticos, dicha calidad debe presentarse, así al iniciarse el gobierno como durante su funcionamiento. En ese orden de ideas sería precisa una vigilancia constante destinada a remover cualquier obstáculo opuesto al funcionamiento normal de las instituciones. Esto obligaría no solamente a no reconocer gobiernos anti-democráticos, sino a intervenir en todo Estado que, de acuerdo con la apreciación de otro, se haya convertido posteriormente en anti-democrático. Así América se vería en la necesidad de emprender cruzadas políticas periódicas, todo lo cual no traería sino la confusión, el caos.

Cuarta: La fórmula del proyecto de Guatemala resultaría ineficaz en el caso de gobiernos totalitarios que desconozcan las libertades públicas, pero que hayan llegado al poder por la vía Constitucional y aún con apoyo popular.

Quinta: Dentro de este mismo orden de análisis observaremos que el no reconocimiento no es una solución constructiva pues seguida solamente por unos Estados la medida no tendría mayor fuerza y adoptada por todos iría mucho mas lejos del fin propuesto, ya que acarrearía la desorganización interna. Así que, aún en el caso de unanimidad en el no reconocimiento, ella no resolvería la situación, porque por sí misma no proveería un gobierno adecuado cuya organización y mantenimiento exigirían otra serie de providencias difíciles y complicadas.

7. Podría objetarse que los inconvenientes que quedan aducidos se deben a que el proyecto de Guatemala contempla únicamente una acción individual, y que podría conseguirse la uniformidad deseada mediante la acción colectiva o la consulta.

En primer lugar, para tal uniformidad se requeriría el parecer unánime de los Estados americanos, y no siempre es posible, ni probable, esa unanimidad.

Mas, prescindiendo de esa argumentación y abocando el estudio de fondo del problema, cabria preguntar: ¿Se justificaría esa acción colectiva? No lo creemos. Porque si se aplica para ingerirse en cuestiones reservadas a la competencia interna de los Estados, se convierte en intervención: y si se aplica como garantía para la organización internacional, entonces debe referirse a los casos de amenaza para la paz, que son los que revisten interés internacional.

Ahora bien: cuando se trata de una amenaza a la paz, de un lado, ya existen instrumentos internacionales enderezados a regular la acción de los demás Estados para debelar la amenaza e impedir que ella se convierta en agresión; de forma que, por ese aspecto, el proyecto de Guatemala es inoperante. De otro lado, una amenaza a la paz no resulta exclusivamente del carácter anti-democrático de un gobierno, porque puede haber y siempre ha habido gobiernos que, aún siendo democráticos, constituyen, en algunos momentos, amenaza para la paz. La consulta debería hacerse, en esa hipótesis, fuere democrático o anti-democrático el gobierno, porque la necesidad de ella se derivaría, no de su orientación interna, sino de la situación internacional creada por actos de ese gobierno, en perjuicio de la seguridad de los demás y de la paz del Continente.

Esa finalidad internacional no es la que persigue el proyecto de Guatemala, aún cuando en los considerandos se contenga una referencia al asunto. Lo que el proyecto pretende es que en América no pueda haber sino un tipo de gobierno, el tipo democrático, que no define, definición que en realidad era difícil, porque la democracia comprende diversos matices, y con razón se ha dicho de ella que no sólo es un ideal, sino también una serie de procedimientos para garantizar los derechos de los ciudadanos.

Mas siendo, como es esa, la tendencia del proyecto de Guatemala preguntamos: ¿Conviene que América asuma la responsabilidad de fijar a todos los Estados americanos un tipo de gobierno uniforme? Nos inclinamos por una contestación negativa. Las instituciones representativas rechazan un acto de

coacción semejante que estaría en abierta contradicción con el propio principio de que los gobiernos deben ser de estructura democrática, ya que una administración instaurada en un país, mediante una acción externa cualquiera, no merecería ser llamada democrática, puesto que la democracia descansa en el libre ejercicio de la voluntad del pueblo.

La labor de hacer coincidir la voluntad popular con las formas y esencia de la democracia no es por su naturaleza misma susceptible de ser impuesta desde afuera: ha sido siempre un producto de la floración autóctona y espontánea de cada pueblo que se inspira en el anhelo de libertad que en la democracia ha encontrado hasta ahora su mejor expresión, sin que obste para este carácter no impositivo de la democracia la inspiración que cada Nación encuentra frecuentemente en el desarrollo político de las demás. Y si cada pueblo, en su ruta de progreso hacia ese ideal va frecuentemente dando traspiés y perdiendo de tiempo en tiempo su orientación, sólo para recobrarla de nuevo ante la conciencia de sus propias realidades. cómo pensar que un Estado extranjero pueda interpretar esa conciencia mejor que él mismo, o cómo suplirla, por una acción coactiva de los demás, cuando ella falta o es débil?

Por esto tenemos la profunda convicción de que la cuestión de la determinación del gobierno de cada país debe continuar reservada al derecho interno, el cual señalará cómo debe manifestarse la voluntad popular y a qué organismos les corresponde recogerla y registrarla. De ahí porqué rechazamos la posibilidad de que países extranjeros se conviertan en jueces del funcionamiento de esas leyes y procedimientos.

8. El Comité Jurídico Interamericano compenetrado de la altura y nobleza del pensamiento del proyecto de Guatemala, comparte con éste la aspiración vehemente de que las libertades públicas, los derechos esenciales del hombre, las garantías sociales, el sistema representativo, se extiendan y consoliden en el Continente Americano. Comparte igualmente la vigorosa y enfática condenación de los regímenes nazi-fascistas que tan desastrosa y sangrienta huella han dejado en la historia de la humanidad. Difiere del proyecto en los medios elegidos, que ofrecen más inconvenientes que ventajas, y se hallan en oposición con preciadas conquistas del Derecho Internacional Americano, a las que nada aconseja renunciar.

Consideramos que la evolución de los países americanos culminará felizmente en el establecimiento, por los que no lo tengan, y en el perfeccionamiento, por los que ya lo tuvieren, de regímenes de auténtica y generosa democracia. La historia de América así lo demuestra. En este Continente el pueblo siempre ha conquistado una a una las libertades públicas. Y lo ocurrido en los últimos años, en diversos e importantes países, prueba que cada día toma mayor fuerza en nuestras costumbres el respeto a la opinión pública que se exterioriza por la correcta y libre emisión del voto.

Todo eso, como es natural, dentro del marco de que, en cada país, el régimen democrático asumirá esta o la otra modalidad, obedecerá a una concepción social avanzada o a una moderada, tendrá mayor o menor amplitud, de acuerdo con la madurez y el desarrollo cultural, moral y económico de cada país.

Dentro de esta orientación la acción internacional puede y debe ayudar la evolución jurídica, al impulsar el perfeccionamiento de las instituciones, como lo está haciendo la organización interamericana. La elaboración de una Declaración Internacional de los Derechos y Deberes del Hombre y de una Carta Interamericana de Garantías Sociales, demuestran el interés del Panamericanismo por mejorar las condiciones sociales y políticas del Continente, sin inmiscuirse en el fuero interno de cada Estado.

En cada país además esa evolución está íntimamente ligada a los progresos de la cultura: es una cuestión de ambiente y educación. Así lo han reconocido numerosos acuerdos panamericanos. Las libertades no pueden ser otorgadas a los pueblos por los Estados extranjeros. En cada país eso resulta de la voluntad de los ciudadanos, de su grado de adelanto, de su conciencia cívica, de la comprensión de las clases directoras, del idealismo de sus juventudes.

9. No descartamos la hipótesis de que un caso que hoy es doméstico pueda mañana volverse internacional, análogamente a lo que acaece en la vida interna de cada país con una relación jurídica que hoy es de derecho privado y mañana puede, de acuerdo con las circunstancias, adquirir un interés social y así trasladarse del plano del derecho privado al del derecho público.

También, en el campo de las relaciones exteriores, un caso, que hoy y aquí es doméstico, puede, mañana y allí, asumir un carácter internacional. Es, *verbi gratia*, el caso del gobierno, cuya acción amenazare la paz. Entonces el funcionamiento del mecanismo internacional, se funda ya no en el hecho en sí del gobierno o en los antecedentes internos o domésticos de su formación, sino en la calificación de sus actividades exteriores. En otras palabras: el aspecto de su acción que pasa a revestir interés internacional no es el interno de su constitución o de su funcionamiento, sino el de sus relaciones con uno o más Estados de la comunidad americana.

En la mencionada hipótesis el caso que era doméstico conviértese en público, el caso que era de interés interno pasa a ser de interés internacional. Y en ese evento la acción de los demás Estados no se dirige contra el gobierno por su origen, proceso que presidió su nacimiento, etc., sino por la política externa que adelanta en perjuicio de la paz.

De suerte que, en resumen, al proyecto de Guatemala es posible situarlo en dos casos, en ninguno de los cuales parece admisible: 1° - Cuando un gobierno se mantiene dentro de los límites de su jurisdicción hay un asunto interno, extraño a los demás Estados, que no podrán calificar ese gobierno por sus características domésticas o internas, sin llevar a cabo una intervención censurable. 2° - Cuando

un gobierno amenaza la paz, ya no es por causa del tipo de gobierno que las demás naciones se consultan, sino por el hecho de la amenaza. Este es el objeto legítimo y único de la consulta.

10. Una parte del proyecto de Guatemala se refiere al mantenimiento o suspensión de relaciones por los Estados americanos con regímenes anti-democráticos. En este particular el proyecto nada añade a la libertad que se reconoce por el Derecho Internacional en la materia, en virtud de la cual cada Estado nombra y retira sus agentes diplomáticos ante los demás, y recibe o rehúsa aceptar los de éstos, sin que un Estado tenga la facultad de impedir a otro el establecimiento de relaciones diplomáticas con un tercero que está dispuesto a corresponderlas. Sin embargo, el ideal americano exigiría la mayor justicia, desinterés y elevación de miras en el ejercicio de esta libertad, que debe tender más que al interés local del Estado, a promover el bienestar general americano. Por consiguiente, debería pensarse si los beneficios que se obtuvieran con el rompimiento compensarían la desunión que indefectiblemente acarrearía, el estímulo que el respectivo gobierno recibiría para vincularse con regímenes similares dentro o fuera, del Continente, la pérdida que se experimentaría de la posibilidad de obtener informaciones fidedignas sobre la marcha de esos gobiernos, y la de toda oportunidad para que la convivencia con Estados más democráticos influyera favorablemente en la elevación de la visión política interna. Esto sin contar los trastornos que a veces traería para los países vecinos la suspensión brusca de relaciones comerciales.

11. Hemos analizado ampliamente el proyecto de Guatemala en los términos que quedan expuestos. Los países americanos todos han reafirmado repetidas veces su convicción democrática, y al mismo tiempo, pero no en segundo lugar, el principio de independencia y no intervención. Estamos profundamente convencidos de que no existe incompatibilidad entre esos dos principios y que no es necesario sacrificar uno en aras de una probabilidad grande o remota de provecho para el otro; su armonización radica precisamente en una unidad americana que respete a ambos por igual. Creemos que la aspiración de Guatemala de hacer desaparecer de los Gobiernos de América todo aspecto dictatorial y atentatorio de los derechos del hombre, es mirada con verdadera simpatía por la opinión general, y estamos seguros de que ese objetivo se logrará en un lapso proporcionado a la magnitud del propósito, mediante medidas que no comprometan los principios que reconoce el actual Derecho Internacional Americano. Creemos también que los actos de agresión de un Estado americano o extra-continental constituyen hoy, como lo han constituido siempre, un peligro para la paz del Continente, pero esos actos de agresión que necesariamente no se relacionan con la organización interna del Estado, y que pueden ser afrontados independientemente de ella, deben ser objeto de providencias defensivas concertadas por todos, cuya verdadera fuerza no podrá depender sino de que se dirigen a conservar incólume la personalidad y existencia nacionales de cada uno.

En opinión del Comité Jurídico Interamericano, y por las razones antes expresadas, no es de recomendarse la aprobación del proyecto de Guatemala

PROYECTO DE GUATEMALA

denominado “Defensa y Preservación de la Democracia de América frente a la eventual instalación de regímenes anti-democráticos en el Continente”, a que se refiere la Resolución n. XXXVIII de la Conferencia de México sobre Problemas de la Guerra y de la Paz.

Rio de Janeiro, 29 de octubre de 1946

fdo.) Francisco Campos

fdo.) Julio Escudero

fdo.) José Joaquín Caicedo Castilla

fdo.) F. A. Ursúa

fdo.) Charles G. Fenwick

(voto vencido con salvedades)

LA DEMOCRACIA EN LOS TRABAJOS DEL CJI

**PROYECTO DE CONVENCIÓN SOBRE RECONOCIMIENTO DE
GOBIERNOS DE FACTO**

DICTAMEN APROBADO POR EL
COMITÉ JURÍDICO INTERAMERICANO

(1949)

PROYECTO DE CONVENCIÓN SOBRE RECONOCIMIENTO DE GOBIERNOS DE FACTO¹

Sumario

I. Introducción. 1. La resolución XXXVI de la Conferencia de Bogotá. 2. Antecedentes históricos de la resolución. 3. Criterios doctrinales sobre la naturaleza del reconocimiento. II. El reconocimiento en la doctrina y en la práctica americanas. 4. La doctrina y la práctica tradicionales. 5. La doctrina y la práctica del no reconocimiento. 6. Esfuerzos para abolir la institución del reconocimiento. 7. La resolución XXXV de la Conferencia de Bogotá. III. Comentarios y observaciones al proyecto. IV. Proyecto de Convención sobre reconocimiento de gobiernos de facto.

* * *

I. Introducción

1. La Resolución XXXVI de la Conferencia de Bogotá

El *Informe* y el *Proyecto* en que consiste el presente documento han sido elaborados con vista a la Resolución XXXVI de la Novena Conferencia Internacional Americana, celebrada en Bogotá en 1948. Dicha Resolución dice textualmente:

“ELABORACIÓN DE UN PROYECTO Y DE UN INFORME
SOBRE RECONOCIMIENTO DE GOBIERNOS DE FACTO

La IX Conferencia Internacional Americana,

Considerando:

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

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

Resuelve:

¹ En: COMITÉ JURÍDICO INTERAMERICANO. **Recomendaciones e Informes: documentos oficiales, 1949-1953**, [v. III]. São Paulo: Rev. Tribunais, 1955. p. 123-156.

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

El Comité Jurídico como Comisión Permanente del Consejo de Jurisconsultos ha procedido a formular dicho estudio, en calidad de preparatorio, con el objeto de someterlo a la consideración de aquel Consejo.

Al proceder así, la Comisión Permanente cumple con las nuevas atribuciones que le han sido conferidas por la Carta de Bogotá y atiende, al mismo tiempo, la solicitud del Consejo de la Organización de los Estados Americanos, aprobada en Sesión ordinaria de 2 de marzo del corriente año, según la cual "con anterioridad a la reunión del Consejo de Jurisconsultos y para consideración de este último se solicite del Comité Jurídico Interamericano la preparación de Proyectos, entre los cuales podrían incluirse las siguientes materias que han sido encomendadas a su estudio:

Un proyecto y un Informe sobre Reconocimiento de Gobiernos de *facto* (Resolución XXXVI de la Conferencia de Bogotá”).

2. Antecedentes Históricos de la Resolución

La cuestión del reconocimiento de gobiernos de facto ha sido objeto de preocupación y atención constantes en el mundo americano. Sin embargo, las primeras iniciativas y esfuerzos encaminados a regular la institución no aparecen hasta una fecha relativamente reciente, en que se consideró al reconocimiento como una de las materias susceptibles de codificación. El tema fue uno de los que, en efecto, había de estudiar la Comisión Internacional de Jurisconsultos de Río de Janeiro en 1927.

Entre los proyectos que preparó una Comisión del Instituto Americano de Derecho Internacional para la reunión que éste se proponía celebrar en Lima en 1934, figuraba uno titulado "Reconocimiento de nuevos Estados y de nuevos Gobiernos", dos de cuyos artículos se contraían al reconocimiento de nuevos gobiernos. El Proyecto definitivo que el Instituto presentó a la Unión Panamericana el año siguiente contenía un solo artículo sobre la materia. Finalmente, la Comisión de Jurisconsultos de Río de Janeiro, aún cuando ninguno de sus trabajos llevó ese nombre, en su Proyecto sobre "Estados" dedicó dos artículos al reconocimiento de nuevos gobiernos.

Desde entonces hasta 1943 nada se hizo ni tampoco se intentó hacer con carácter oficial. Pero en esa fecha, con motivo del conflicto bélico, el Comité Consultivo de Emergencia para la Defensa Política del Continente adoptó una resolución sobre "Reconocimiento de Nuevos Gobiernos Constituidos por la Fuerza". Por razón de la finalidad específica que se proponía, la resolución del Comité cesaría de aplicarse tan pronto terminara la guerra.

La cuestión del reconocimiento readquiere actualidad y es objeto de un marcado interés en la Conferencia Interamericana sobre Problemas de la Guerra y de la Paz, celebrada en México en 1945. La Conferencia conoció de dos proyectos, uno sobre "Abolición del Reconocimiento de Gobiernos de Facto", presentado por la Delegación del Ecuador, y otro sobre "Defensa y Preservación de Regímenes Antidemocráticos en el Continente", presentado por la Delegación de Guatemala. La Conferencia resolvió, en este respecto, encargar al Comité Jurídico Interamericano el estudio de ambos proyectos, a fin de que formulara el dictamen del caso, que sería sometido a los Gobiernos Americanos por conducto de la Unión Panamericana, para su presentación a la Conferencia que había de celebrarse en Bogotá. Con posterioridad el Comité Jurídico estudió los dos proyectos, emitiendo su Dictamen en 1946 sobre el de la Delegación de Guatemala.

Al reunirse en Bogotá la Novena Conferencia Internacional Americana, aparte del Dictamen del Comité Jurídico a que se ha hecho mención y del proyecto ecuatoriano que conoció la Conferencia de México, presentaron proposiciones y proyectos sobre la materia de las delegaciones del Brasil, México, Perú, Uruguay y Estados Unidos. La Conferencia refirió el estudio del tema a la Comisión VI, encargada de los asuntos político-jurídicos. La Comisión de Iniciativas, en su sesión del 21 de abril, decidió crear un "Subcomité sobre Reconocimiento de los Gobiernos de Facto", con el mandato de preparar un texto para la resolución sobre "Reconocimiento de Gobiernos de Facto", que pudiera servir de base única a los debates de la Comisión. Con el propósito de armonizar las diversas y opuestas opiniones, el Subcomité resolvió sintetizar sus labores en dos proyectos de resolución, que presentó como anexos a su Informe. Uno de ellos, titulado "Sobre Relaciones Diplomáticas entre los Estados Americanos", pasó a ser, con algunas enmiendas, la Resolución XXXV de la Conferencia ("Derecho de Legación"); el segundo, que llevaba por título "Sobre los Gobiernos de Facto". Había de convertirse más tarde, también con ciertas enmiendas, en la Resolución XXXVI de la Conferencia. En el Informe del Relator del Subcomité se observaba que el segundo proyecto "se limita a remitir al Consejo Interamericano de Jurisconsultos la totalidad del problema del reconocimiento de los Gobiernos de facto para que haga un estatuto sobre la materia acompañado de un dictamen que considere todas las soluciones posibles". Y el 2º Considerando del proyecto, más específico aún en sus términos de referencia, expresaba "que es deseable que se elabore un estatuto sobre la materia que considere, entre otras posibles soluciones, la de adaptar la práctica del reconocimiento colectivo". Como puede advertirse, el texto que en definitiva adoptó la Conferencia no hace indicación alguna respecto de las soluciones posibles que hayan de considerarse a los fines de la Resolución XXXVI.

Habrà podido observarse que, en efecto, las iniciativas y esfuerzos para resolver la cuestión del reconocimiento mediante una fórmula o acuerdo que convengan y acepten las Repùblicas Americanas son relativamente recientes. Pero es interesante advertir, sin embargo, el hecho de que en estos ùltimos años esas iniciativas y esos esfuerzos hayan sido mäs frecuentes y persistentes, como en

efecto ocurrió en la Conferencia Interamericana de México y en la celebrada tres años más tarde en Bogotá. En este sentido, además, es en extremo significativo que esta marcada tendencia por resolver colectivamente la cuestión del reconocimiento de los gobiernos de facto, haya coincidido con las iniciativas y esfuerzos, emprendidos en México y cristalizados en Bogotá, hacia una definitiva estructuración orgánica del sistema internacional americano. De todo ello se desprende, en consecuencia, la evidente disposición de las Repúblicas Americanas hacia la formulación y aceptación de normas y procedimientos uniformes destinados a determinar la procedencia del reconocimiento de gobiernos de facto.

3. Criterios doctrinales sobre la naturaleza del reconocimiento

Aún en la actualidad, la doctrina científica no ha logrado llegar a un acuerdo sobre la naturaleza del reconocimiento de gobiernos de facto. En efecto, se discute todavía si se trata de una verdadera institución jurídica o si, por el contrario, el reconocimiento reviste los caracteres típicos de una institución política.

Quienes insisten en la naturaleza política de la institución invocan a ese objeto el carácter discrecional del reconocimiento. Para ellos, los Estados lo otorgan o lo niegan a un gobierno de facto en el ejercicio de una facultad o de un derecho y, en tal virtud, proceden a reconocer o a no reconocer según lo estimen oportuno en cada caso particular. Aún admitiendo la existencia de ciertos requisitos que en la práctica internacional se han venido exigiendo a los gobiernos de facto como condiciones previas a su reconocimiento, señalan la libertad que disfrutaban y ejercitan los Estados, ya al interpretar estas normas que rigen en la práctica a la institución, ya al aplicarlas a las circunstancias de hecho que concurren en un caso concreto. Tal interpretación y aplicación, advierten los que sostienen este criterio, la efectúan los Estados de un modo caprichoso y arbitrario, contemplando más sus intereses nacionales respectivos que la legitimidad de los títulos que pueda tener un nuevo gobierno para merecer el reconocimiento. Fundándose en estas razones, los partidarios de esta tesis llegan a la conclusión de que el reconocimiento de los gobiernos de facto se verifica, en último análisis, conforme a juicios políticos; y que, por lo tanto, la institución es, intrínsecamente, más política que jurídica.

Los partidarios de la tesis jurídica del reconocimiento enjuician la institución desde un ángulo distinto. Negándose a admitir su carácter discrecional, insisten por el contrario en la existencia de un deber ineludible que tienen los Estados de reconocer a todo gobierno de facto que reúna los requisitos o condiciones que la práctica internacional ha establecido el efecto. El hecho de que los Estados interpreten y apliquen libremente las normas que en la práctica rigen a la institución, aun cuando en ocasiones lo hagan sin otra consideración que la de sus propios intereses, no supone en modo alguno la negación de las normas mismas; cuya existencia se evidencia precisamente en el propio hecho de su interpretación y aplicación con motivo de casos concretos. Lo que sí importa, advierten los que insisten en la naturaleza jurídica de la institución, es que la práctica haya llegado a

establecer normas para reconocer a los gobiernos de facto, y que los Estados recurran a ellas cuando explican la actitud que asumen ante la instauración de uno de esos gobiernos. De todo ello se desprende, según concluyen quienes sustentan la tesis, que el reconocimiento de los gobiernos de facto constituye un deber jurídico, que los Estados no pueden eludir cuando concurren en un gobierno de esa clase las condiciones o requisitos que le confieren el derecho a ser reconocido.

De examinarse estas dos concepciones del reconocimiento más detenidamente, se advertiría sin embargo que, a pesar de llegar ambas a conclusiones distintas, en el fondo coinciden en aquel aspecto de la institución que precisamente interesa determinar a los fines del presente *Informe*. No es enteramente cierta, en rigor, la afirmación que han hecho algunos de que los partidarios de la tesis política niegan la existencia de un deber de reconocer y que, correlativamente, tampoco admiten que exista en ninguna circunstancia, para un gobierno de facto, el derecho a ser reconocido. Como lo han observado los propios autores de tal afirmación, a los que participan de la concepción política del reconocimiento preocupa como a todos la forma discrecional, "política", en que pueda practicarse el reconocimiento, sin llegar al extremo de no prestarle atención a las normas o principios a que debe ajustarse en la práctica la institución. Esto ha de interpretarse como una aceptación tácita o implícita, por parte de la tesis política, de la conclusión fundamental y última de la tesis jurídica: la de que el reconocimiento de los gobiernos de facto se rige por ciertas normas jurídicas y que, en consecuencia, cuando concurren en un caso determinado las condiciones o requisitos previstos por tales normas, todo Estado tiene el deber de reconocer y, correlativamente, todo gobierno de facto el derecho de ser reconocido.

II. El reconocimiento en la doctrina y en la práctica americanas

4. La doctrina y la práctica tradicionales

Los primeros expositores de la doctrina no admitían explícitamente que el reconocimiento de los gobiernos de facto constituyera, *estricto sensu*, un deber para los Estados. Podestá Costa, por ejemplo, expresaba que "un Estado está *autorizado* a reconocer un gobierno de facto cuando ha comprobado..." que dicho gobierno es efectivo y que está en condiciones de cumplir las obligaciones existentes y de contraer otras. Luis Anderson manifestaba en otra ocasión que los gobiernos extranjeros podrían reconocer o no a un nuevo gobierno, pero que el no reconocimiento era un acto político que no encontraba apoyo en el Derecho Internacional.

El hecho de que en la doctrina americana haya estado el reconocimiento de gobiernos de facto estrechamente vinculado a la idea de la intervención, determinó que, en definitiva, se concibiera como un deber al primero - cuyo cumplimiento resultaba ineludible cuando aquél procedía - y como una simple potestad o derecho que "un Estado está autorizado" a ejercitar. El propio Podestá Costa hubo de afirmar en otra oportunidad que "a un gobierno extranjero, por lo

tanto, no le quedaba otra alternativa que el mantenimiento de relaciones con otros Estados sin consideración al origen de sus gobiernos". Y Anderson, de un modo más específico, sostenía que "la negativa a otorgar el reconocimiento o su demora indefinida era una forma de intervención que violaba la soberanía nacional del Estado que era objeto de esta medida". Como puede fácilmente apreciarse, en el pensamiento de estos dos autores, el reconocimiento no es pura y simplemente una facultad discrecional que el Estado puede ejercitar a su antojo y capricho; es en rigor un deber que todos han de cumplir tan pronto se haya comprobado que el nuevo gobierno reúne las condiciones o requisitos que determinan la procedencia de su reconocimiento.

El desenvolvimiento y la proclamación definitiva de esta concepción jurídica del reconocimiento de gobiernos de facto no es de difícil comprobación en la doctrina americana. En el Proyecto sobre "Reconocimiento de Nuevos Estados y Nuevos Gobiernos", que preparó una Comisión del Instituto Americano de Derecho Internacional para una reunión que éste había de efectuar en Lima en 1924, se expresaba lo siguiente: "Artículo 6°. Para el reconocimiento de un nuevo gobierno es preciso que éste justifique que es capaz de mantener el orden y la tranquilidad públicas y que esté dispuesto a cumplir las obligaciones internacionales, principalmente aquellas que hayan sido válidamente contraídas por los gobiernos anteriores. Artículo 7°. El nuevo gobierno tiene *el derecho a ser reconocido* si reúne las condiciones antes mencionadas. "La negativa de reconocimiento por una de las Repúblicas podrá considerarse como un acto no amistoso". Sin embargo, en el Proyecto definitivo que el Instituto presentó a la Unión Panamericana en 1925 se varió formal y substancialmente la orientación de los artículos propuestos por la Comisión, atribuyéndose al reconocimiento un carácter francamente potestativo. El nuevo Proyecto establecía, en efecto, que "Todo Gobierno normalmente constituido, *puede ser reconocido* si es capaz de mantener el orden y la tranquilidad y está dispuesto a cumplir las obligaciones internacionales del Estado". Es significativo advertir como la tesis del Instituto no prosperó en la reunión de la Comisión de Jurisconsultos de Río de Janeiro celebrada en 1927, y mucho más significativo aún el hecho de que el artículo del Proyecto que había elaborado la Comisión del Instituto, donde se incorporaba en toda su integridad la doctrina tradicional americana, fuese aprobado por aclamación en el seno de ese organismo. El Artículo 8° de su Proyecto sobre "Estados" establecía, efectivamente, que "Un Gobierno *deberá ser reconocido siempre* que reúna las condiciones siguientes: 1° Autoridad efectiva con probabilidades de estabilidad y consolidación, cuyas órdenes sean acatadas por la población, principalmente en lo que se refiere a impuestos y servicio militar; 2° Capacidad para cumplir las obligaciones internacionales preexistentes, contraer nuevas y respetar los derechos establecidos por el Derecho Internacional".

Sin perjuicio de las excepciones y modalidades que se examinarán oportunamente, las Repúblicas Americanas han observado en la práctica estas normas sobre el reconocimiento. Su aceptación formal en la Conferencia celebrada en la Habana en 1928, no se logró sólo por la oposición tenaz de los Estados Unidos. La gran mayoría de las delegaciones latinoamericanas, en

cambio, se pronunciaron definitivamente a favor de la tesis propuesta por la Comisión de Jurisconsultos, viendo en ella, particularmente, una fórmula indirecta de evitar la intervención. Este afán de impedir actos intervencionistas en los asuntos internos de las Repúblicas latinoamericanas es, precisamente, una de las razones que explican como tampoco en la Conferencia de Montevideo (1933) se aceptara formalmente la doctrina del reconocimiento, ya que se consideró suficiente el triunfo logrado al proclamarse en la Conferencia el principio de no intervención.

Los Estados Americanos han considerado y practicado el reconocimiento, salvo las excepciones que oportunamente se señalarán, en su forma individual; otorgándolo o negándolo cada uno como resultado de la apreciación, también individual, de la situación de hecho provocada por el establecimiento de los gobiernos de facto. Es cierto que con frecuencia tal apreciación no ha sido en nada objetiva, como se comprende de aquellos casos en que se han reconocido o no en atención exclusiva a intereses nacionales. Lo que importa, sin embargo, es el hecho, tampoco innegable, de que se hayan admitido y declarado, aun en esas ocasiones, las normas que rigen a la institución.

Pero a los fines específicos del presente *Informe*, más que el carácter obligatorio que se da al reconocimiento en la práctica tradicional, del Continente, lo que principalmente interesa son las condiciones o requisitos que en él se consideran esenciales para que todo gobierno de facto pueda invocar el derecho a ser reconocido y para que, correlativamente, a los demás Estados puede exigírseles la obligación de otorgarlo. En este sentido, y concretando ideas ya expuestas con mayor amplitud en otra oportunidad, la procedencia del reconocimiento de todo gobierno de facto la han determinado la efectividad en el poder de ese gobierno y su capacidad para cumplir las obligaciones internacionales del Estado.

Tanto la doctrina como la práctica tradicionales americanas han presentado excepciones y modalidades que interesa examinar en esta Sección del *Informe*. Las primeras se han producido con motivo de la doctrina y de la práctica del no reconocimiento, así como de los esfuerzos que ocasionalmente se han hecho con el fin de abolir la institución misma. Sus modalidades, en cambio, han consistido más bien en adoptar el concepto tradicional del reconocimiento, ya a circunstancias o a situaciones especiales, ya a los nuevos procedimientos y a las orientaciones recientes de la organización internacional americana.

5. La doctrina y la práctica del no reconocimiento

En franco contraste con la doctrina y la práctica tradicionales de reconocer a los gobiernos de facto tan pronto como éstos llenasen las condiciones o requisitos exigidos al efecto, en reiteradas ocasiones se ha abogado en América por el no reconocimiento de aquellos gobiernos que llegasen al poder a través de un procedimiento inconstitucional o de aquellos que, al establecerse como tales no observasen los principios democráticos u otras obligaciones emanadas del Derecho Interamericano.

a) La Doctrina Tobar (1907)

La doctrina que postula el no reconocimiento de aquellos gobiernos en cuyo establecimiento hubiere intervenido la fuerza o cualquier otro elemento inconstitucional, fue enunciada en una carta que el Sr. Carlos Tobar, entonces Ministro de Relaciones Exteriores del Ecuador, dirigiera en marzo de 1907 al Cónsul de Bolivia en Bruselas. En ella sostenía Tobar que "las repúblicas americanas por su buen nombre y crédito, aparte de otras consideraciones humanitarias y altruistas, deben intervenir de modo indirecto en las disensiones intestinas de las repúblicas del continente. Esta intervención podría consistir, *a lo menos, en el no reconocimiento de los gobiernos de hecho surgidos de revoluciones contra la Constitución*". Para el Canciller ecuatoriano, "una intervención convenida no es propiamente una intervención"; agregando que "el mundo moderno interviene en la cuestión social". De aquí que las Repúblicas Americanas, por razones de solidaridad, debían "poner obstáculos a ese espantoso crimen multiplicado que se llama la guerra intestina".

b) Tratados centroamericanos de 1907 y 1923

La doctrina del reconocimiento, con la modalidad que podrá advertirse enseguida, fue incorporada en los Tratados que las Repúblicas centroamericanas suscribieron, respectivamente, el 20 de diciembre de 1907 y el 7 de febrero de 1923. En ambos Tratados se estipulaba que "los gobiernos de las partes contratantes no *reconocerían* a ninguno que surja en cualquiera de las cinco Repúblicas por un golpe de estado o una revolución contra un Gobierno reconocido, *mientras la representación del pueblo, libremente electa*, no haya reorganizado el país en forma constitucional". El de 1923 agregaba, como requisitos adicionales para otorgar el reconocimiento una vez "reorganizado el país en forma constitucional", que ninguna "de las personas que resultaren electas Presidente, Vicepresidente o Designado" hubiesen sido jefes del golpe de Estado o estuviesen relacionados con ellos por vínculos de familia, o hubiesen sido miembros del gabinete o tenido un alto mando militar al efectuarse la revolución o al verificarse la elección.

La Doctrina Tobar y la incorporada en los Tratados centroamericanos son idénticas en tanto ambas procuran asegurar el respeto al orden constitucional mediante el no reconocimiento de los gobiernos que lo hubiesen violado.

Difieren, sin embargo, en cuanto al criterio con que en definitiva enjuician a las revoluciones que han llevado al poder a esos gobiernos: en el concepto de Tobar, el sólo hecho de que hubiese tenido lugar una revolución contra la Constitución debía impedir, sin consideración alguna a los acontecimientos posteriores, el reconocimiento del gobierno victorioso; para la doctrina de los Tratados centroamericanos, en cambio, el no reconocimiento constituía mas bien una medida provisional, que cesaría de aplicarse tan pronto el nuevo gobierno hubiese reorganizado el país en forma constitucional.

c) La Resolución XXII del Comité para la Defensa Política (1943)

El Comité Consultivo de Emergencia para la Defensa Política del Continente, creado en 1942 con el objeto de que estudiara y coordinara los medios de prevenir las actividades subversivas de los individuos o grupos de individuos que pudieran resultar dañinas a la seguridad de las Repúblicas Americanas, adoptó en diciembre del siguiente año una Resolución sobre el "Reconocimiento de Nuevos Gobiernos Constituidos por la Fuerza". A fin de evitar los peligros que suponía para el esfuerzo común de guerra de las Repúblicas Americanas la instauración de regímenes de esa clase, el Comité recomendaba en la referida Resolución a los Gobiernos de aquellas que *"mientras dure el actual conflicto mundial no procedan al reconocimiento de un nuevo gobierno constituido por la fuerza antes de consultarse entre sí con el propósito de determinar si ese gobierno cumple los compromisos interamericanos para la defensa del Continente, ni antes de realizar un intercambio de informaciones acerca de las circunstancias que han determinado la implantación de dicho gobierno"*.

La nota característica de la Resolución consistía en supeditar el reconocimiento, mientras durase el conflicto bélico, al hecho de que el nuevo gobierno cumpliera "los compromisos interamericanos para la defensa del Continente". Comentando la Resolución en este particular, el Comité observó que "además del elemento indispensable de que el nuevo gobierno tenga el control efectivo del país y ejerza el poder con firmeza y eficacia se considera como condición principalísima para determinar el reconocimiento de los nuevos gobiernos que lleguen al poder por medio de la fuerza, su propósito de observar las reglas del Derecho Internacional y de cumplir con sus compromisos internacionales. Las necesidades de la actual emergencia exigen como medida de precaución, que en esta determinación con respecto a los acuerdos de defensa continental se tenga en cuenta la actuación misma del nuevo gobierno y las circunstancias que lo llevaron al poder". Al exponer otro de los fundamentos que se habían tenido en cuenta al adoptar la Resolución, el Comité indicó que "las consultas e intercambio de informaciones... se refieren a un problema de carácter típicamente internacional, cual es el de la capacidad y voluntad de un nuevo gobierno de facto de cumplir con sus compromisos internacionales, en lo que tienen un interés legítimo todas las Repúblicas del Continente. Por lo tanto, es evidente que la aplicación de este procedimiento no afecta el principio de no intervención en las cuestiones internas de un Estado soberano". El Comité añadía, finalmente, que "ni el procedimiento recomendado... las resoluciones que se

comentan, ni las condiciones a las que, según se desprende de aquellas, está sujeto el reconocimiento, pueden considerarse como innovaciones en Derecho Internacional”.

d) Proyecto de Guatemala (1945)

El Proyecto de Resolución sobre "defensa y Preservación de la Democracia de América frente a la Eventual Instalación de Regímenes Antidemocráticos en el Continente", presentado por la Delegación de Guatemala en la Conferencia Interamericana de México (1945), recomendaba que las Repúblicas Americanas se abstuvieran "de otorgar su reconocimiento y mantener relaciones con regímenes antidemocráticos que, en el futuro, pudieran establecerse en cualquiera de los países del continente; y, de manera especial, con regímenes que puedan surgir de un golpe de estado contra gobiernos de estructura democrática legítimamente constituidos". Se recomendaba, además, "como norma específica para calificar tales regímenes, la medida en que la voluntad popular del respectivo país, haya contribuido a su establecimiento, según libre apreciación de cada Estado".

Al proponer el no reconocimiento de los regímenes antidemocráticos que en el futuro pudieran establecerse en el Continente, el Proyecto guatemalteco se fundaba en tres razones específicas: 1) que los regímenes antidemocráticos constituían "un serio peligro para la unidad, la solidaridad, la paz y la defensa del continente", 2) que no era posible "esperar de tales regímenes una colaboración sincera y efectiva en el esfuerzo común de guerra", ni tampoco que pudieran "coadyuvar ampliamente al desarrollo eminentemente democrático del panamericanismo, en tiempo de guerra o en tiempo de paz"; y 3) que era "aspiración universal la de que los derechos del hombre sean internacionalmente reconocidos y amparados, y que tales derechos, frente a un régimen surgido de la violencia y de la imposición de una minoría, se verían indefectiblemente conculcados, sufriendo el más profundo quebranto".

e) Dictamen del Comité Jurídico Interamericano (1946)

En cumplimiento de la Resolución XXXVIII de la Conferencia Interamericana de México, el Comité Jurídico Interamericano formuló un Dictamen sobre el Proyecto de Guatemala, opinando que no era de recomendarse su aprobación.

El Comité Jurídico difirió del proyecto "en los medios elegidos, que ofrecen más inconvenientes que ventajas y se hallan en oposición con preciadas conquistas del derecho internacional a las que nada aconseja renunciar". Opinó el Comité que "la facultad que en el proyecto se otorga a cada Estado de apreciar libremente si el nuevo gobierno es democrático, lleva notoriamente a una intervención en los negocios interiores de otro Estado", y que "abrir la vía a cualquiera forma de intervención sería grave error." Finalmente el Dictamen aludía a la "Convicción democrática" de los países americanos y al "principio de la

independencia y no intervención, expresando que "no existe incompatibilidad entre estos dos principios y que no es necesario sacrificar uno en aras de una probabilidad grande o remota de provecho para el otro".

6. Esfuerzos para abolir la institución del reconocimiento

La circunstancia de que, con cierta frecuencia, en el Continente Americano se haya utilizado el reconocimiento como medio de coacción, ha hecho pensar a veces en la conveniencia de abolir la institución misma, considerando que el acto de reconocer o de no reconocer constituye, intrínsecamente, una intervención manifiesta por parte de un Estado en los asuntos internos de otro.

a) Doctrina Estrada (1930)

Tal fue, fundamentalmente, el criterio que inspiró la declaración que formulara en 1930 el Sr. Genaro Estrada, entonces Secretario de Relaciones Exteriores de México. Conforme a la doctrina que ha llevado su nombre, el reconocimiento "es una práctica denigrante, que sobre herir la soberanía de las naciones, coloca a éstas en el caso de que sus asuntos internos puedan ser calificados en cualquier sentido por otros Gobiernos, quienes de hecho asumen una actitud de crítica al decidir, favorable o desfavorablemente, sobre la capacidad legal de regímenes extranjeros".

Por estas razones, agregaba la nota de Estrada, "el Gobierno de México *se limita a mantener o retirar, cuando lo crea procedente, a sus agentes diplomáticos y a continuar aceptando, cuando también lo considere procedente, a los similares agentes diplomáticos que las naciones respectivas tengan acreditados en México, sin calificar ni precipitadamente ni a posteriori, el derecho que tengan las naciones extranjeras para aceptar, mantener o substituir a sus gobiernos o autoridades.*"

Como puede advertirse, en puridad esta doctrina propugna solamente la abolición del llamado *reconocimiento expreso*; reservando, en consecuencia, el derecho del Estado a "reconocer" o a "no reconocer", mediante el mantenimiento o la suspensión de sus relaciones diplomáticas con el nuevo gobierno. Con este alcance, la Doctrina Estrada fue nuevamente sustentada por México en un Proyecto de Resolución que su Delegación presentó en la Novena Conferencia Internacional Americana. El Proyecto, considerando que "la práctica llamada 'reconocimiento expreso de gobiernos', en tanto que constituye un juicio público sobre la legalidad del régimen gubernamental de un país puede *significar la intervención QUE PROSCRIBE...* ", establecía en su parte resolutive lo siguiente: "Queda definitivamente proscrita la práctica del reconocimiento expreso de gobiernos en las relaciones interamericanas".

b) Proyecto del Ecuador (1945)

El Proyecto de Convención sobre "Abolición del Reconocimiento de Gobiernos de Facto", presentado por la Delegación del Ecuador en la Conferencia Interamericana de México, contenía en su parte normativa, estas dos disposiciones: "1) *Queda abolida la costumbre del reconocimiento* de los gobiernos de facto, en el orden de las relaciones recíprocas de las Repúblicas Americanas. 2) El establecimiento de un Gobierno de facto en cualquiera de ellas *no afectaría a la normalidad, ni a la continuidad de las relaciones diplomáticas preexistentes*, entre el Estado en que hubiere ocurrido el cambio de régimen y los otros Estados".

Al proponer la abolición del reconocimiento, el Proyecto se fundaba en razones esencialmente análogas a las que sirven de base a la doctrina mexicana, esta es, que: 1) el reconocimiento "vulnera directa o indirectamente, la autonomía o soberanía doméstica de los Estados, y, de manera singular, el derecho que les atañe para substituir o constituir Gobiernos conforme al pronunciamiento de su libérrima voluntad"; 2) "el carácter facultativo de los reconocimientos confiere a los Gobiernos extranjeros la capacidad de inmiscuirse en la órbita inviolable de los asuntos interiores del Estado", lo que supone "una suerte de coerción moral configurando así una ingerencia imperativa que corresponde a las formas típicas de la intervención"; y 3) que esta práctica compromete, asimismo, "el axioma de la igualdad jurídica de los Estados... el principio de la igualdad de tratamiento recíproco entre los Estados y su derecho fundamental al respecto mutuo".

El Proyecto de Convención ecuatoriano, desarrollando las ideas y postulados de la doctrina mexicana, se proponía ciertamente la abolición definitiva de la institución del reconocimiento de gobiernos de facto; sugiriendo que, cuando en un Estado se estableciera un gobierno de esa clase, no se interrumpieran las relaciones diplomáticas preexistentes entre aquél y los demás Estados.

c) Acción del Comité Jurídico Interamericano (1946)

En cumplimiento de la Resolución XXXIV de la Conferencia Interamericana de México, el Comité Jurídico Interamericano emprendió el estudio del Proyecto de Convención presentado por la Delegación del Ecuador a esa Conferencia. Aunque el Comité no llegó a formular el dictamen del caso, debido a que sus miembros no lograron convenir en una fórmula que resolviera definitivamente el problema del reconocimiento de gobiernos de facto, hubo acuerdo en que no era posible abolir una institución que constituía una necesidad práctica en las relaciones internacionales.

7. La resolución XXXV de la Conferencia de Bogotá

La cuestión del reconocimiento de gobiernos de facto fue ampliamente debatida en la Novena Conferencia Internacional Americana. En la decisión que en definitiva tomó la Conferencia sobre este particular se procuró armonizar las

diversas y opuestas opiniones expresadas en el curso de la discusión. Estos distintos criterios con que se enjuició y se trató de dar solución al problema del reconocimiento, se hallaban incorporados formalmente en varios proyectos y proposiciones que se presentaron a la Conferencia.

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

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

En relación con el referido proyecto, en el Informe del Relator del Subcomité se hacían los siguientes comentarios y observaciones. En él, se expresaba en el Informe, "no se considera sino la consecuencia del reconocimiento de los

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

Como resultado de las Deliberaciones la Conferencia adoptó la Resolución XXXV, cuyo texto dice literalmente:

“EJERCICIO DEL DERECHO DE LEGACIÓN”

La IX Conferencia Internacional Americana,

Considerando:

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

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

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

Declaran:

1. Que es deseable la continuidad de las relaciones diplomáticas entre los Estados Americanos.
2. Que el derecho de mantener, suspender o reanudar relaciones diplomáticas con otros Gobiernos no podrá ejercerse como instrumento para obtener individualmente ventajas injustificadas conforme al derecho internacional.”
3. Que el establecimiento o mantenimiento de relaciones diplomáticas con un Gobierno no envuelve juicio acerca de la política interna de ese Gobierno.”

III. Comentarios y observaciones al proyecto

El Comité ante todo observa que ha preparado en forma de convención el proyecto previsto en la resolución XXXVI de la Conferencia de Bogotá. Aun cuando el mandato hubiera permitido también elaborar una simple declaración, o una afirmación de principios, presentados en forma de resolución, o un conjunto de recomendaciones, se prefirió la convención porque desde el punto de vista técnico es más conveniente. De esa suerte las normas que definitivamente se adopten tendrán la debida eficacia jurídica.

En la formulación de su doctrina sobre reconocimiento de gobiernos de facto, el Comité ha procedido guiado por el criterio de que se trata de una institución de naturaleza jurídica y de que, en consecuencia, cabe concebirlo como un deber para los Estados y un derecho para el nuevo gobierno, tan pronto como éste reúna las condiciones requeridas al efecto. En este sentido, nuestra mayor preocupación ha sido la de determinar, con toda la precisión que es posible en estos casos, la naturaleza y el alcance de tales condiciones, a cuyo fin se ha procurado readaptar la doctrina y la práctica tradicionales americanas en esta materia a las normas recientes del Derecho Interamericano.

El simple hecho de que un gobierno de facto pueda mostrar una autoridad efectiva sobre el territorio del Estado no es suficiente para acreditarlo como un régimen jurídico. Ello revelaría, a lo más, la existencia en el Estado de una autoridad gubernamental cuya efectividad en el poder radica meramente en la fuerza física o material de quienes lo han ocupado. Para que ese gobierno tenga derecho a ser reconocido, su autoridad habrá de apoyarse en la voluntad de la población, que es el único elemento que puede legitimar un gobierno que ha llegado al poder a través de la revolución o del golpe de estado. Aunque la forma de expresión de la voluntad popular pueda variar por las circunstancias que concurren en cada caso particular, es sin embargo indispensable que el nuevo gobierno permita a la opinión pública manifestarse amplia y libremente: en una palabra, que respete debidamente el ejercicio de los derechos y libertades fundamentales de la persona humana. En este respecto el Comité ha creído oportuno recoger los principios estipulados en la Carta de la Organización de los Estados Americanos relativos a este deber fundamental del Estado.

En lo que se refiere a la segunda condición que ha de reunir el gobierno de facto para invocar el derecho a ser reconocido, el Comité ha estimado conveniente distinguir entre la capacidad del nuevo régimen para cumplir las obligaciones internacionales del Estado y su voluntad o responsabilidad moral para hacer efectivo dicho cumplimiento. La capacidad en sí misma no supone necesariamente la voluntad de ejercitarla, puesto que no envuelve o presupone la intención del gobierno respecto a las obligaciones internacionales que haya contraído el Estado. La capacidad es el elemento físico o material de la responsabilidad que ha de exigirse al nuevo régimen; la voluntad, en cambio, constituye el elemento subjetivo o moral que lo convierte de hecho y de derecho en una entidad dispuesta a cumplir obligaciones preexistentes. Por lo demás, la

expresión "obligaciones internacionales del Estado" debe entenderse en el sentido de todas las que hubiese contraído éste con anterioridad al establecimiento del gobierno de facto, ya por razón de convenios particulares, ya por virtud de las normas del Derecho Internacional.

Al disponerse en el Artículo 2° del *Proyecto* que el reconocimiento no se otorgará como medio de obtener ventaja alguna del nuevo gobierno, ni que podrá subordinarse a la aceptación de exigencias especiales del Estado que lo otorga, el Comité ha contemplado la posibilidad de que, como precio del reconocimiento, se pretendiera exigir del gobierno de facto condiciones distintas a las que legítimamente proceden conforme al Artículo 1°. En otras palabras, aunque el Estado que reconoce puede demorar el reconocimiento si no se llenan los requisitos acordados, no podrá por virtud de ese Artículo utilizar el reconocimiento como un instrumento para obtener privilegios especiales o concesiones injustificadas.

El Artículo 3° es una aplicación específica de los principios reconocidos en el 2°, y se presenta por separado en razón de la importancia que atribuye una mayoría del Comité a la expresión en términos inequívocos de la idea de que la abstención del reconocimiento no deberá utilizarse como un medio de coerción para obtener del gobierno de facto su asentimiento a una acción o compromiso que no podría exigirse legítimamente en virtud de esta convención, ni por el derecho internacional vigente.

El Artículo 4° consagra el principio de la irrevocabilidad del reconocimiento, que se explica porque este se limita a declarar que un gobierno reviste las características determinadas por el derecho internacional o por los tratados en vigor. La existencia del gobierno es anterior e independiente a dicha declaración y resulta del derecho de cada pueblo a darse el gobierno que quiera y a cambiar de gobierno. Además siendo la consecuencia necesaria del reconocimiento la aceptación de la plena capacidad jurídica del gobierno para representar el respectivo Estado, es indudable que esa situación debe distinguirse por su firmeza y estabilidad. Si no fuere así se perjudicarían derechos no sólo del Estado a que pertenece el gobierno sino también de otros Estados y aún de particulares y personas jurídicas de derecho privado. Igualmente en el campo político si el reconocimiento fuera precario se introduciría un factor de honda perturbación en las relaciones internacionales ya que el gobierno respectivo tendría en todo momento pendiente la amenaza de una revocación, que podría ser utilizada con fines inconvenientes.

Si el gobierno reconocido no cumple con sus obligaciones internacionales, o entra en conflicto con los de otros estados, los últimos podrán hacer uso de las facultades que el derecho internacional acepta en materia de soluciones pacíficas, o podrán, en casos de extremada gravedad, llegar a una ruptura de relaciones diplomáticas. Pero la situación originada por el reconocimiento no se afecta por esos acontecimientos.

No ignora el Comité que ha habido decisiones judiciales favorables a otra tesis. Pero esas decisiones no ofrecen el mérito bastante para destruir los fundamentos esenciales del precepto sustentado por el Comité.

Se sostiene frecuentemente, tanto en las publicaciones sobre Derecho Internacional como en la Jurisprudencia de algunos tribunales nacionales, que el reconocimiento surte efectos "retroactivos" - concepción que a veces ha dado lugar a interpretaciones diversas en cuanto a su alcance y funcionamiento en la práctica. El Comité ha preferido adoptar una fórmula más precisa, en la que se reafirma el principio de que el gobierno de facto, después de ser reconocido, se torna internacionalmente responsable no sólo por actos futuros sino también por aquellos que hubiere realizado a partir de la fecha en que ocupó el poder.

El proyecto establece un procedimiento previo de consulta consistente en un intercambio de informaciones entre los Estados Americanos. Dos son las características del sistema propuesto: Primera. No es automático. Para que funcione es indispensable la solicitud razonada de un Estado, aceptada por los demás. Segunda. No implica ninguna determinación o recomendación colectivas. Verificado el intercambio de informaciones cada Estado decide si procede o no reconocer al nuevo gobierno.

El procedimiento propuesto ofrece las siguientes ventajas:

a) Consolida la solidaridad continental. Porque sin duda alguna uno de los medios eficaces para realizarla es el de tratar de unificar la opinión de los diversos países respecto de los problemas internacionales. Y el establecimiento de gobiernos de facto, siendo de frecuente ocurrencia en América, origina problemas graves que pueden perturbar y en ocasiones efectivamente han perturbado la armonía continental. Nada más lógico, por lo tanto, que intentar por lo menos un esfuerzo en el sentido de uniformar la opinión en la apreciación de la situación de hecho planteada.

b) Aumenta las probabilidades de acierto de la resolución individual de cada Estado. Porque cada uno tendrá más informaciones en que basarse, más elementos de juicio, mejor conocimiento de causa para la resolución final, y por consiguiente, mayores posibilidades de acertar.

Esto es especialmente importante para aquellos países que por razones de orden financiero carecen de representación diplomática en algunos Estados, de modo que al establecerse en uno de éstos un gobierno de facto no tendrían informaciones directas de agentes propios.

c) Disminuye la posibilidad de abusos con pretexto del reconocimiento. Porque esos abusos que en el pasado se presentaron tienen dos remedios: 1° Acordar las normas que deben presidir el reconocimiento. Así la acción de cada Estado no es arbitraria sino sujeta a normas jurídicas. Es el fin de la convención propuesta. 2° Intercambiar informaciones, ya que ello tendrá un efecto moderador

respecto de pretensiones indebidas, o de exageradas y acomodaticias interpretaciones de los hechos por parte de un Estado con el objeto de favorecer sus particulares intereses. En un intercambio general de informaciones es de preverse que prevalezca la recta interpretación de los hechos y el respeto a la regla de derecho sobre cualquier interés egoísta. Y así el procedimiento propuesto será una limitación para los poderosos y una garantía para los débiles.

d) Está de acuerdo con la práctica de los Estados. En los casos que han venido ocurriendo últimamente todos los gobiernos americanos o algunos de ellos se han consultado entre si. Claro está que lo han hecho sin obligación jurídica, pero habiendo esa práctica producido resultados satisfactorios se justifica su regulación en un instrumento formal. Por otra parte, como se anotó arriba, para que el procedimiento previsto se aplique se requiere, dentro del proyecto, una previa aceptación de los Estados, de tal manera que hay también en este caso una concreta manifestación de voluntad tendiente a generalizar y metodizar una práctica conocida y experimentada.

e) No es contrario al principio de no intervención. Porque no se va a forzar a ningún Estado a tomar una determinación contra su voluntad. Cada Estado conserva su autonomía para decidir, y de llegarse a una solución unánime o general será no por vía de imposición sino de convencimiento, lo que no es o no debe ser en manera alguna censurable.

Las actuaciones de los Estados Americanos contra la intervención y las propias doctrinas del Comité Jurídico en su informe sobre el proyecto de Guatemala sobre preservación y defensa de la democracia, no tienen relación con el presente proyecto por referirse a cuestiones y soluciones diferentes. El Comité, como es obvio, mantiene su adhesión al principio de no intervención, que es fundamental para la existencia misma del sistema interamericano, y estima que con los preceptos propuestos dicho principio permanece incólume.

Además el proyecto reafirma expresamente el principio referido al decir que la decisión de cada Estado ni el procedimiento seguido "envolverán juicio crítico alguno respecto de los asuntos internos del Estado en que se hubiere establecido el gobierno de facto".

f) Constituye un perfeccionamiento de las instituciones panamericanas. Porque permite que todos los Estados sean oídos en asunto de reconocida importancia, y también que tengan acceso a todas las informaciones. Además concilia admirablemente la tendencia de robustecer la Organización internacional americana con el respeto debido a la personalidad y soberanía de cada Estado. Por esas circunstancias puede decirse que se halla de acuerdo con la evolución del derecho, contemplando las necesidades actuales y previendo las futuras.

Rio de Janeiro, septiembre 27 de 1949

Fdo.) Francisco Campos
Fdo.) José Joaquín Caicedo Castilla
Fdo.) F V. García Amador
Fdo.) Alwyn V. Freeman

IV. Proyecto de convención sobre reconocimiento de gobiernos de facto

Los Gobiernos ...

Considerando:

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

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

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

Han convenido en la siguiente,

CONVENCIÓN SOBRE RECONOCIMIENTO DE GOBIERNOS DE FACTO

Artículo 1 - Un gobierno *de facto* tiene derecho a ser reconocido cuando reúna las condiciones siguientes:

- a) Autoridad efectiva sobre el territorio nacional, basada en la aquiescencia de la población manifestada en forma adecuada;
- b) Capacidad y voluntad para cumplir las obligaciones internacionales del Estado.

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

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

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

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

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

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

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

Artículo 8 - El intercambio de informaciones previsto en el Artículo 6 de la presente Convención se efectuará directamente entre las respectivas Cancillerías, sin perjuicio de cualquier otro procedimiento que las Repúblicas Americanas estimen más adecuado a las circunstancias que concurran en cada caso particular.

Artículo 9 - El procedimiento que hubieren acordado seguir las Repúblicas Americanas al amparo de esta Convención ni la decisión de cada una de ellas sobre la procedencia del reconocimiento, envolverán juicio crítico alguno respecto a los asuntos internos del Estado en que se hubiere establecido el gobierno de facto.

Rio de Janeiro, 27 de septiembre de 1949

fdo) Francisco Campos

fdo) José Joaquín Caicedo Castilla

fdo) F. V. García Amador

fdo) Alwyn V. Freeman

* * *

VOTO DISIDENTE DEL DELEGADO DE MÉXICO

En mi opinión, el estudio sereno e imparcial de la cuestión del reconocimiento de gobiernos, sobre la base de los principios del derecho internacional universalmente reconocidos y especialmente afirmados y practicados en los Estados Americanos, tendría que alejarse de actos ocasionalmente ejecutados y de declaraciones unilaterales o colectivas de carácter político o circunstancial, y conduciría, más o menos, a los resultados siguientes:

1. Todos los pueblos del mundo tienen derecho a gobernarse a si mismos de acuerdo con sus preferencias. En América, la solidaridad continental se funda integralmente en la observancia de este principio, y su infracción resultaría por lo tanto en menoscabo de esa solidaridad.

2. El reconocimiento de nuevos gobiernos no guarda relación alguna con los problemas relativos a seguridad colectiva. El primero resulta de la aplicación del principio de no intervención, y su solución tiende a evitar las posibilidades de fricción y resentimiento entre las repúblicas Americanas a fin de que su unión descansa sobre sólidos cimientos; los segundos se derivan de alguna acción internacional que constituya amenaza a la paz, y se resuelven mediante la aplicación de los acuerdos específicos.

3. Las obligaciones de un Estado existe independientemente de sus cambios de gobierno; las declaraciones de voluntad para acatarlas hechas por un nuevo gobierno en ocasión de su reconocimiento, no alteran el carácter de esas obligaciones ni su exigibilidad o nulidad conforme a derecho.

4. El reconocimiento de un gobierno es la manifestación expresa o tácita por parte de un Estado en el sentido de que se da cuenta, y por consiguiente hace la afirmación de que en otro Estado una persona o personas determinadas constituyen el poder supremo dentro de un orden establecido.

5. El carácter representativo internacional de todo nuevo gobierno, y por consiguiente sus derechos y obligaciones conforme al derecho internacional, se desprenden de su propia existencia, y son independientes de su reconocimiento por los demás.

6. Por consiguiente el reconocimiento de todo nuevo gobierno tiene por objeto simplemente iniciar o continuar normalmente con él las relaciones diplomáticas, que son vínculos entre los Estados por intermedio de los gobiernos.

7. Todo nuevo gobierno deberá ser reconocido siempre que reúna las siguientes condiciones de hecho: 1º autoridad efectiva con probabilidades de estabilidad y consolidación, cuyas órdenes sean acatadas por la población, principalmente en lo que respecta a impuestos y servicio militar. 2º aptitud para

cumplir las obligaciones internacionales preexistentes, contraer nuevas, y respetar los deberes establecidos por el derecho internacional.

8. El reconocimiento es meramente declarativo, y no podrá ser otorgado como medio de obtener ventaja alguna del nuevo gobierno.

9. El reconocimiento se considera extendido tácitamente cuando un Estado celebre con el nuevo gobierno un tratado o convención, solicite y obtenga *exequátur* para alguno de sus cónsules, o ejecute cualquier acto de naturaleza recíproca, bilateral o multilateral, que no sea solución temporal de situaciones de hecho, sino que implique por parte de las nuevas autoridades el ejercicio de facultades generales de gobierno.

10. El no reconocimiento sólo significa abstención de todo juicio con respecto al carácter representativo del nuevo gobierno, y por consiguiente no puede ser empleado en su perjuicio, ni de manera que afecte la soberanía interna o externa del Estado respectivo.

11. Tampoco puede ser empleado el no reconocimiento como sanción o represalia.

12. El reconocimiento es incondicional; no puede por consiguiente subordinarse a la aceptación de condiciones del Estado que reconoce, ni ser materia de negociación o transacción. Las cuestiones internacionales preexistentes podrán ser presentadas por los canales diplomáticos usuales después del reconocimiento.

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

14. El cambio de informaciones u opiniones que pueda realizarse entre los gobiernos, como en ocasiones ha acontecido, con el nombre de consulta o bajo cualquier otra designación, no podrá limitar el derecho de cada uno de ellos para apreciar por sí mismo, en uso de su derecho de independencia, las condiciones de hecho que concurren un nuevo gobierno y su facultad para acatar individualmente las normas y principios que el derecho internacional establece sobre este particular, en la misma forma en que son ejercitadas las demás actividades de su personalidad internacional o independencia.

15. Todo convenio entre dos o más Estados que limite la facultad de uno de ellos o de un tercero de darse el gobierno que a bien tenga, es violatorio de la soberanía de éste, como lo es igualmente todo compromiso encaminado a supeditar el reconocimiento de nuevos gobiernos a cualquier procedimiento previo, o a la resolución de otro Estado o Estados, o de una organización internacional.

* * *

RECONOCIMIENTO DE GOBIERNOS DE FACTO

Creo que si los anteriores principios - con las modificaciones que el ilustrado criterio del Consejo de Jurisconsultos y de una Conferencia internacional Americana aportaría - fueran adoptados en forma de Declaración por los Estados Americanos, se obtendría una utilísima uniformidad de puntos de vista que podría servir como norma para cada uno de ellos al resolver cada caso que se presentara, alcanzándose así unidad de acción espontánea, desprovista de todo elemento obligatorio superpuesto al valor jurídico propio de la norma misma.

Podemos tener confianza en que los Estados Americanos acatarán por su propia conciencia jurídica los principios que ellos mismos enuncien declarativamente, si son juntos. En cambio, el elemento contractual o compulsivo en materias correspondientes exclusivamente a su jurisdicción interna no puede ser sino un virus de iniquidad generador de mayores infortunios.

Rio de Janeiro, septiembre, 27 de 1949
fdo) Francisco Ursúa

* * *

VOTO DISIDENTE DEL DELEGADO DE VENEZUELA

El Representante de Venezuela ante el Comité Jurídico Interamericano, respetuosamente salva su voto en la aprobación del Proyecto de *Recomendaciones* sobre Reconocimiento de los Gobiernos *de facto*, en los siguientes puntos:

Consulta: Dio lectura ante el honorable Comité el Representante de Venezuela de la opinión contraria de las Cancillerías de Hispano América respecto a establecerla como práctica permanente de Derecho internacional Americano, *cuando se tratare del Reconocimiento de Gobiernos de facto*. Son, pues, categóricas nuestras Cancillerías en no adoptar tal procedimiento en el hecho concreto mencionado.

La circunstancia expresada por un ilustrado Delegado ante este Comité de haberse procedido a diversas Consultas después de la fecha de aquellas precisas declaraciones adversas a ellas, no significa que hayan variado de criterio nuestras Cancillerías, puesto que el procedimiento aludido no se empleó para aconsejarse sobre reconocimiento de los regímenes *de facto*. La oposición de las más ilustradas Cancillerías y de jefes de Estado del Continente relativa a la Consulta inclina al Ponente a respetar la determinación de los funcionarios encargados por nuestras Constituciones para dirigir la política internacional. El momento de trascendentales riesgos en que se declararon las más importantes naciones Americanas adversas al establecimiento de la *Consulta* para adoptar los rumbos por seguir en el reconocimiento de los Gobiernos *de facto* le da valor apreciableísimo a dicho rechazo y ninguna declaración en contrario ni práctica alguna ha venido a modificar la actitud de los Estados Americanos, al respecto.

Juzga el Ponente que no sería aconsejable que el Comité Jurídico Interamericano se decidiera a recomendar un procedimiento ante las Cancillerías Americanas que ellas han sostenido ser inconveniente y al que algunos han atribuido matiz de intervención.

Copio, en seguida, la respuesta de la Cancillería del Uruguay la “Resolución XXII sobre Reconocimiento de Nuevos Gobiernos Constituidos por la Fuerza”:

“Pero, no obstante la adhesión que dejo expresada, el Gobierno de la República desea dejar perfectamente establecido que en ningún momento admitirá que se asigne a la tesis que informa la Recomendación aludida el carácter de doctrina Americana de Derecho Internacional; porque como doctrina o como temperamento con aspiraciones a mayor permanencia que la estrictamente limitada que le asigna el texto de la mencionada Recomendación sería susceptible de todas las críticas que, en su hora, suscitaron tanto el intervencionismo legitimista-monárquico de la Santa Alianza, cuanto el intervencionismo legitimista-democrático de la doctrina Tobar, extirpados del derecho continental por el Pacto Antibélico Argentino, la Convención sobre

Deberes y Derechos Fundamentales de los Estados, y por el Protocolo de Buenos Aires de 1936.”

“Para el Gobierno del Uruguay, el procedimiento aconsejado por ese Comité, no es - ni puede ser - más, que un expediente político, necesariamente transitorio; y sólo admisible en homenaje de la solidaridad continental y de la vital necesidad de preservarla como medio de acelerar la victoria que se avizora contra los agresores.”

“En consecuencia, mientras dure el actual conflicto bélico, siempre que se produzcan cambios de gobiernos por la fuerza en países Americanos, el Uruguay cambiará ideas e informaciones con los demás países del Continente que se hallen en guerra o hayan interrumpido relaciones con las potencias del Eje, antes de proceder al reconocimiento de tales gobiernos. En el entendido de que una vez realizados esos actos, resolverá libremente su actitud, en acatamiento de sus imperativos legales - internos e internacionales - y las directrices morales que siempre lo han guiado.”

México asigna a la Resolución XXII carácter exclusivamente transitorio, debido al momento de emergencia en que se recomendó adoptarla y declara: "Entiende mi Gobierno que esta práctica se aplicará *exclusivamente* mientras dure el actual conflicto".

Y temiendo que el procedimiento de la Consulta llegue al menoscabo de la potestad de nuestro Estados para juzgar de la procedencia o improcedencia de reconocer a los regímenes extra-constitucionales, declara el Paraguay: "... el Paraguay acepta la recomendación del Comité de Emergencia para la Defensa Política de fecha 24 del corriente mes, (1943), como un procedimiento de excepción, que será observado *sólo* mientras dure el actual conflicto mundial... con la expresa reserva de que el sistema de consultas mutuas entre los diversos Estados, *para el reconocimiento de un nuevo Gobierno constituido por la fuerza, se observará en todos los casos* sin menoscabo de las facultades privativas de la soberanía de los países Americanos".

Panamá manifiesta que está dispuesto a cumplir con la Resolución XXII "mientras dure el presente conflicto".

Idéntico carácter transitorio le asignan las Cancillerías del Ecuador y Perú: El primero, declara: “En respuesta tengo a honra manifestar a Vuestra Excelencia que, dejando a salvo las facultades que la carta política del Estado otorga al Presidente de la República para juzgar de cada caso particular de política internacional y su decisión, esta Cancillería, animada del propósito de salvaguardar los compromisos interamericanos contraídos para la defensa del Continente, ha consultado y continuará gustosa consultando dentro de este anormal período de emergencia bélica la oportunidad y conveniencia del reconocimiento de los gobiernos constituidos por la fuerza”.

La Cancillería peruana, expone: “Me es grato manifestar a V. E. que el Gobierno del Perú, acorde con su política de solidaridad interamericana en que se basa la recomendación aprobada por el Comité, no *procederá durante la eventualidad de la guerra* a reconocer a un nuevo gobierno constituido por la fuerza sin previa consulta e intercambio de informaciones”.

La Cancillería de Colombia responde con una cortés declaración: “Esta trascendental iniciativa es objeto en la actualidad del más atento estudio por parte de este gobierno”. La circunstancia de no aparecer definitiva participación de Colombia en el *Segundo Informe del Comité Consultivo de Emergencia para la defensa Política*, nos persuade que la Cancillería de San Carlos juzgó prudente no pronunciarse sobre la Resolución XXII.

Chile manifiesta su criterio en estas juiciosas frases: “En lo que concierne al futuro y mientras duren las anormales circunstancias derivadas de la guerra, esta Cancillería perseverará en la línea de conducta seguida hasta ahora teniendo en cuenta, según lo corresponde, la voluntad nacional de servir la causa del Continente y de la democracia a la vez que las disposiciones de la Constitución política del Estado que entrega a S. E. el Presidente de la República, la dirección de nuestras relaciones exteriores y las decisiones que con respecto a ellas se adopten”.

El mismo Comité de Emergencia para la Defensa Política le imprime, prudentemente, también carácter transitorio a la Resolución XXII: En efecto, el Presidente de aquel Comité expresa, en su Nota de 5 de Enero de 1944, a las Cancillerías del Continente, al comunicarles las respuestas recibidas de estas “*que tendrá aplicación limitada, como se expresa en su texto, a la duración del actual conflicto*”.

Comprendió así, certeramente, el propio Comité de Defensa Política, ante las respuestas recibidas de nuestros Gobiernos, el destino adverso que habría de esperar a la Resolución sobre Consulta, en tiempos de normales relaciones internacionales.

No desea el Representante de Venezuela fatigar nuevamente, la ocupada atención de los Excmos. Señores Delegados con la reproducción de los argumentos contrarios al procedimiento de la Consulta expuestos en la Exposición con que acompañó su *Proyecto de Informe y Dictamen sobre Reconocimiento de los Gobiernos de facto*. Pero, espera que le sea permitido insistir en su opinión respecto a la inutilidad de la Consulta cuando ella se limita a un intercambio de opiniones, puesto que no cree el Ponente que tendrían más peso ante los gobiernos americanos que la información que le suministrarían los Embajadores o Ministros, jefes de Misiones Diplomáticas que las envían más adecuadamente en el propio lugar de los acontecimientos. A lo que se agrega que, dejados los Estados en libertad de proceder al reconocimiento de los gobiernos extra-constitucionales, se torna al tradicional sistema de otorgar o negar, potestativamente, dicho reconocimiento, y, entonces, huelga la Consulta.

Además, en el caso, no problemático, en que sean contradictorias las informaciones suministradas por la reunión de Consulta y las del Jefe de Misión Diplomática en la escena de los sucesos, ¿qué, eficacia tendría la mencionada reunión ante los Gobiernos continentales? La actitud de estos se vería envuelta en confusiones y, seguramente, esa experiencia conduzca a hacerlos más explícitamente adversarios del procedimiento aconsejado por el Comité Jurídico.

Ordinal a) DEL PROYECTO DE RECOMENDACIONES: Anunció el que suscribe, en el momento de haber aprobado el Comité el ordinal a) que indica las cualidades que deben poseer los Gobiernos de *facto* para tener derecho a ser reconocidos, que salvaría su voto respecto a exigirles la *voluntad* de cumplir los compromisos internacionales. En el curso del respectivo debate manifestó el Representante de Venezuela que esa voluntad emergía de la propia capacidad de cumplir aquellos compromisos, Súmase a ésta opinión la que expresó el Representante de Venezuela en su Proyecto de Informe con que acompañó el de *Recomendaciones*: “4. ... Además, en consecuencia del principio de continuidad del Estado que hace a todo Gobierno responsable de las legítimas obligaciones contractuales preexistentes y de las generales del Derecho Internacional, *consideramos que no sea necesario exigir una declaración al efecto como condición del reconocimiento*”.

FIRMA DE TRATADOS MULTILATERALES QUE IMPONEM OBLIGACIONES RECÍPROCAS POSITIVAS

Considera el Ponente que ajustado un Acto Internacional con los Representantes de un nuevo gobierno que establezca obligaciones recíprocas positivas ha de ser tenido como medio forzoso de otorgar el reconocimiento a ese gobierno. La índole de aquellas obligaciones son de tal magnitud, como las de cesión temporal de bases militares, el suministro de contingentes de igual naturaleza y el paso de tropas extranjeras por el territorio del Estado en que rige un gobierno *de facto*, que no podría exigirse su cumplimiento sino tratando internacionalmente con él.

EXEQUÁTUR DE CÓNSULES Y EL RECONOCIMIENTO

No considera el Ponente que la continuación de las relaciones diplomáticas ni las preexistentes consulares ante un Gobierno *de facto* envuelven su reconocimiento. Pero acoge la teoría y práctica norteamericanas según las cuales la petición del *Exequátur* para los Cónsules del Estado requerido al reconocimiento y la expedición por este para los Cónsules del Estado que solicitare dicho reconocimiento, implica su otorgamiento.

Pero el problema es diferente cuando media pedido de *exequátur*, ya sea que lo formule el Estado que no reconoce, o ya que idéntica solicitud emane del gobierno no reconocido. Se han relatado en páginas anteriores el caso en el que Estados Unidos se negó a solicitar de las autoridades de Moscu el *exequátur* para el Cónsul de Vladivostok porque ello “está involucrado en la cuestión más

amplia del reconocimiento” y en forma aún más terminante, declaró en otra oportunidad ese mismo país que “si el gobierno de un país expide *exequaturs* que son aceptados formal e incondicionalmente, tal aceptación tendría el efecto del reconocimiento de ese gobierno”. Y en cuanto, no a la solicitud, sino al otorgamiento de *exequaturs*, Estados Unidos ha sostenido que “mientras no puede expedir *exequaturs* a los funcionarios consulares de un régimen no reconocido, estaría dispuesto a permitir a los funcionarios consulares designados por las autoridades en el poder, a llevar a cabo provisoriamente sus funciones sin *exequátur*. (Hackworth, t. IV, p. 692-3 y t. I, p. 170, 330 y 332. Cita de Jiménez de Aréchaga: Reconocimiento de Gobiernos, p. 154).

GOBIERNOS TÍTERES

Tienen estos gobiernos las mismas características de los *de facto* y, generalmente, las de los regímenes de fuerza, con la circunstancia oprobiosa de ser impuestos por potencias extranjeras. Deplora el Ponente que no se lograre la mayoría de votos requerida para prohibir al reconocimiento de los gobiernos títeres.

Rio de Janeiro, 27 de septiembre de 1949

fdo) Francisco Vettancourt Aristiguieta

**ESTUDIO SOBRE LA RELACIÓN JURÍDICA ENTRE
EL RESPETO DE LOS DERECHOS HUMANOS
Y EL EJERCICIO DE LA DEMOCRACIA**

DICTAMEN APROBADO POR EL
COMITÉ JURÍDICO INTERAMERICANO

(1959)

ESTUDIO SOBRE LA RELACIÓN JURÍDICA ENTRE EL RESPETO DE LOS DERECHOS HUMANOS Y EL EJERCICIO DE LA DEMOCRACIA

I

1. En la IV Reunión del Consejo de Jurisconsultos se aprobó la Resolución XXI, que dice así:

**“ESTUDIO SOBRE LA RELACIÓN JURÍDICA ENTRE EL
RESPETO DE LOS DERECHOS HUMANOS Y EL
EJERCICIO DE LA DEMOCRACIA**

El Consejo Interamericano de Jurisconsultos,

Considerando

Que la Quinta Reunión de Consulta de Ministros de Relaciones Exteriores encomendó al Consejo Interamericano de Jurisconsultos el estudio de la posible relación jurídica entre el respeto de los derechos humanos y el efectivo ejercicio de la democracia representativa y la facultad de poner en marcha los mecanismos del Derecho Internacional Americano vigente; y

Que la importancia y extensión del tema hace aconsejable su detenido estudio,

Resuelve:

1. Encomendar al Comité Jurídico Interamericano el estudio del tema "Posible relación jurídica entre el respeto de los derechos humanos y el efectivo ejercicio de la democracia representativa y la facultad de poner en marcha los mecanismos del Derecho Internacional Americano vigente".
2. Solicitar del Consejo de la Organización de los Estados Americanos que, si lo tiene a bien, convoque al Comité Jurídico Interamericano a un período extraordinario de sesiones, con el fin de proceder a la realización de este estudio."

II

2. El Uruguay ha presentado el proyecto sobre el estudio de la relación jurídica entre el respeto a los derechos humanos y el ejercicio efectivo de la

democracia, así ante el Consejo de la Organización de los Estados Americanos como en la V Reunión de Consulta de los Ministros de Relaciones Exteriores.

Esa insistencia es muy respetable por tratarse de un país que tiene plena autoridad moral al respecto, pues que su organización democrática goza de merecido prestigio universal. No hay en caso ninguna discrepancia entre la teoría y la práctica, entre la proclamación de nobles principios y su ejecución.

3. En realidad la relación entre el respeto de los derechos humanos y el ejercicio efectivo de la democracia, no sólo es posible sino evidente. Un régimen democrático debe necesariamente basarse en ciertos derechos y libertades esenciales. El primero de ellos la facultad del pueblo para escoger sus mandatarios en elecciones libres. Luego la libertad de pensamiento y de expresión que se manifiesta mediante la libertad de prensa, de la radio y de la televisión y la libertad de información; la inviolabilidad del domicilio y de la correspondencia; la libertad de asociación; la libertad de reunión; el derecho a no ser juzgado sino conforme a leyes preexistentes y no por tribunales *ad-hoc*; el derecho a no ser sometido a detención o encarcelamiento arbitrarios y a no ser torturado; el *habeas corpus*; la libertad de conciencia y de religión; la igualdad ante la ley; y los demás que en las constituciones americanas se llaman derechos individuales y garantías sociales.

Las dictaduras no respetan tales derechos. El dictador se perpetúa en el poder; puede llamar a elecciones pero ellas no serán libres sino el resultado de la coacción. No puede haber libertad de prensa porque esta denunciaría los abusos y atropellos. No puede haber libertad de reunión porque el pueblo se juntaría para protestar y así sucesivamente.

De manera que el medio de asegurar en América sistemas democráticos de gobierno sería el de reconocer y proteger los derechos de la persona humana. Ahora bien ese resultado no es posible obtenerlo sino por la celebración de una convención, destinada a enunciar esos derechos y a crear los órganos por medio de los cuales se harán efectivos o se sancionará su violación.

Solamente una convención, regularmente ratificada tendrá fuerza jurídica contractual. Solamente una convención será obligatoria para los Estados y podrá ser aducida ante un tribunal internacional, de arbitraje o jurisdiccional. Las simples Declaraciones o Resoluciones, por hermosas que sean, únicamente revestirán fuerza moral, seguramente ineficaz contra el Gobierno que no quiera cumplirlas.

Es ese un peligro contra el cual hay que prevenirse. La facilidad con que se obtiene la aprobación de una Resolución o Declaración, y la dificultad, en cambio de la adopción y más que todo de la ratificación de un convenio, hace que muchos se inclinen por la primera vía. Es cierto que de ese modo el panamericanismo ha avanzado en forma lenta y firme. Pero también lo es que ahí radica uno de los defectos graves de nuestra organización; tenemos multiplicidad de declaraciones

que no se cumplen, que se han quedado escritas, y ante la opinión pública, sorprendida y perpleja, aparece una diferencia extraordinaria entre las dichas declaraciones y la realidad política e internacional del Continente.

4. Para avanzar efectivamente, en materia de derechos del hombre se necesita cubrir tres etapas:

Primera. La del reconocimiento internacional de tales derechos, es decir, que ellos entren a formar parte del derecho internacional y no sean de la exclusiva competencia del derecho interno de los Estados.

Segunda. La de la celebración de una convención que enumere o determine los derechos que se sujeten a tutela internacional, porque no se puede pretender que todos reciban esa protección, y además porque es necesario que exista un derecho positivo a ese respecto.

Tercera. La de la creación de los órganos cuya misión sea la de garantizar internacionalmente el respeto de los derechos reconocidos en la convención. Porque nada se adelantaría con la existencia de éste, sino se la complementa con un sistema que asegure eficazmente el cumplimiento de lo pactado.

La primera etapa ya está recorrida, en el Continente americano. El hecho de que en la Conferencia de Bogotá, en 1948, se hubieran aprobado una Declaración Americana de los Derechos del Hombre, y una Carta Interamericana de Garantías Sociales, lo demuestra sin lugar a duda. Por otra parte en el Preámbulo del Tratado Interamericano de Asistencia Recíproca, de Rio de Janeiro, de 1947, actualmente ratificado por los 21 países que integran la OEA, se dice lo siguiente: "Que la comunidad regional americana afirma como verdad manifiesta que la organización jurídica es una condición necesaria para la seguridad y la paz y que la paz se funda en la justicia y en el orden moral y, por lo tanto, en el reconocimiento y la protección internacionales de los derechos y libertades de la persona humana, en el bienestar indispensable de los pueblos y en la efectividad de la democracia, para la realización internacional de la justicia y de la seguridad". Además el artículo 5º de la Carta de Bogotá, tratado también ratificado unánimemente, enumera entre los principios en que se basa la Organización el siguiente: "Los Estados americanos proclaman los derechos fundamentales de la persona humana sin hacer distinción de raza, nacionalidad, credo o sexo".

Igualmente varias conferencias Panamericanas han reafirmado la vigencia de los derechos humanos, y los Estados americanos han aprobado en las Naciones Unidas la declaración universal de los derechos del hombre.

De donde se infiere que nuestros países han admitido expresamente la internacionalización de la cuestión de los derechos humanos.

Tenemos, por lo tanto, ese punto de partida.

No sucede lo mismo con el derecho sustantivo y los órganos que deban hacerlo cumplir. En la Conferencia de Bogotá, de 1948, por la Resolución XXXI, se ordenó al Comité Jurídico Interamericano redactar los Estatutos de una Corte Interamericana para la Protección de los Derechos del Hombre. El Comité, al considerar el mandato, observó que la falta de derecho sustantivo previo, era obstáculo insuperable para la formulación del Estatuto solicitado.

No fue esa una actitud conservadora o regresiva del Comité. Muy al contrario: el Comité indicó que lo procedente era la celebración de la convención, y recomendó con entusiasmo esa celebración, lo más pronto posible. Por donde se viene en conocimiento que desde hace años el Comité insinuó dicha solución, que, ahora como antes, es la mejor. Porque es la única que puede obligar contractualmente a los Estados y la única seria.

Consignado el derecho sustantivo cabe la creación de la Corte o Comisión que tutele los derechos, lo que es posible hacer en un solo instrumento cuya primera parte comprenda el derecho aplicable y la segunda lo referente a los organismos correspondientes. Puede también optarse por la celebración de convenios separados.

Es ese un asunto que los gobiernos decidirán. En opinión del Comité cualquiera de los dos procedimientos es aceptable.

5. Por lo expuesto nos atrevemos a sostener que el modo más apropiado para consolidar la democracia en América, es el señalado por la V Reunión de Consulta de los Ministros de Relaciones Exteriores, recientemente verificada en Santiago de Chile, o sea la elaboración de un convenio de derechos humanos y la creación de la Corte y la Comisión interamericanas respectivas. Si esa acertada orientación de la Conferencia de Cancilleres fuese confirmada en Quito, como el Comité lo anhela y propugna, se iniciaría una nueva época en la historia de la comunidad americana; una época en que la OEA se afianzaría como una Asociación de Naciones genuinamente democráticas, lo que vale decir una Asociación de Pueblos Libres, más que de Estados o que de gobiernos.

6. Comúnmente se pretendía justificar el pesimismo en lo concerniente a los tratados sobre los derechos humanos, con el argumento de su imposibilidad. La idea es noble, loable, y luminosa, se decía, pero es un imposible jurídico. Los Estados no renunciarán jamás a que esta materia deje de ser de competencia interna, ni se ligarán entre sí.

La experiencia ha demostrado la inconsistencia de esa argumentación, su vulnerabilidad, lo injustificado de la posición pesimista. La firma del Pacto de Roma, en 1950, entre las naciones occidentales de Europa; su ratificación posterior como derecho vigente, y la instalación y regular funcionamiento de los mecanismos – una corte y una Comisión – a los que se ha atribuido la protección de los derechos, prueban con singular elocuencia, que ya ha llegado el momento de pasar de las especulaciones teóricas a la consagración de lo que son realidades

incontrastables del mundo contemporáneo. Con razón se ha dicho que la convención europea ha despejado el camino y constituye un ejemplo que debe imitar América, en donde estas inquietudes se iniciaron primero.

A lo cual se agrega que el problema, por no decir la tragedia de la democracia en América, se encuentra en la contradicción absoluta del derecho escrito con la realidad. Todas las constituciones establecen amplias garantías y derechos, mas no siempre esas garantías y derechos se respetan en la práctica. De donde resulta, con claridad meridiana, que hoy, la protección del derecho interno no basta. De donde resulta igualmente que debe pensarse en un régimen de protección internacional. En el fondo la iniciativa uruguaya obedece a una preocupación de esta naturaleza. Aunque no se nos han enviado antecedentes ni explicaciones sobre la misma, tal es nuestra convicción, porque la lógica en el examen del asunto conduce a ella.

Debe además observarse, con franqueza que honre la verdad, que aún en países que se precian de poseer estable organización democrática hay puntos oscuros, restricciones que carecen de justificación. Para el perfeccionamiento de las instituciones de tales países, la Convención representaría un aporte valioso.

III

Puesta así de manifiesto la indiscutible relación jurídica entre el respeto de los derechos humanos y el ejercicio efectivo de la democracia representativa, le corresponde ahora al Comité Jurídico dilucidar "la facultad de poner en marcha los mecanismos del derecho internacional americano vigente", de acuerdo con la encomienda que en estos términos ha recibido del Consejo Interamericano de Jurisconsultos.

No estará de más, antes de examinar el fondo del problema, hacer notar la ambigüedad de la frase antes transcrita, ya que no se dice con la suficiente precisión si esta puesta en marcha de los mecanismos del Sistema Interamericano es para asegurar así el respeto de los derechos humanos como el efectivo ejercicio de la democracia representativa, o únicamente la relación jurídica entre uno y otro requerimiento. En la duda, y para obsequiar con ánimo liberal los deseos del Consejo de Jurisconsultos, el Comité Jurídico considerará la posible acción de los mecanismos desde todos estos puntos de vista.

En lo que mira a la protección de los derechos humanos, el Comité estima que se ha proveído lo suficiente con la creación de los organismos contemplados en el proyecto de Convención sobre Derechos Humanos, aprobado en la IV Reunión del Consejo Interamericano de Jurisconsultos. Por otra parte, y si algún comentario tuviéramos que hacer sobre tal o cual aspecto de dicho instrumento, nos consideraríamos inhibidos de hacerlo, toda vez que según consta abundantemente en las actas de la Reunión de Santiago, la mayoría de los miembros del Consejo manifestaron en los términos más inequívocos su voluntad de no consultar en este particular a su Comisión Permanente. En estas

circunstancias, el Comité no puede hacer otra cosa que expresar su deseo de que el proyecto aprobado en Santiago, con las modificaciones que quieran hacerle los gobiernos americanos, sea por ellos suscrito y ratificado, a fin de que los organismos acordados en aquella ocasión: la Comisión y la Corte, empiecen sin tardanza a desempeñar la noble función que les fue adjudicada, de velar por la fiel observancia de los derechos humanos en todo el Continente.

Preguntémosnos ahora, de acuerdo con el método antes propuesto, si el derecho internacional americano vigente – para ocuparse de un derecho futuro no tiene en este caso competencia el Comité – permite o no a los mecanismos actuales del sistema asegurar en alguna forma el ejercicio efectivo de la democracia representativa.

La seguridad de un derecho o de una institución reside obviamente – el jurista por lo menos no podría enfocar el problema de otro modo – en el aparato de sanciones que para su tutela hayan dispuesto el legislador nacional o el convenio internacional que respectivamente les hayan dado nacimiento. En este supuesto, y por más que sea una verdad incontrovertible que la Organización de los Estados Americanos reposa, conforme al artículo 5, inciso d) de la Carta de Bogotá, "sobre la base del ejercicio efectivo de la democracia representativa" tiene algún órgano de la Organización alguna competencia, que naturalmente debe derivarse de la Carta misma, para sancionar en alguna forma al Estado Miembro cuyo régimen político no sea del todo adecuado al esquema ideal que sería la democracia representativa?

El Comité Jurídico estima que sería en vano buscar en la Carta de la Organización alguna competencia semejante, y cree que puede excusarse de fundamentar circunstanciadamente esta apreciación, mediante la revisión, bien fácil pero bien prolija, que se hiciera de las atribuciones discernidas a cada uno de los órganos de la Organización por su Carta constitutiva. En ningún caso, y menos en materia tan grave como ésta, puede hablarse de facultades implícitas, sino que ellas deben constar expresamente.

El Sistema Interamericano no carece por cierto de sanciones, pero las que autorice, y que en ningún caso puedan rebasar el marco de la legítima defensa, no pueden tener curso sino en los casos en que está de por medio la paz y seguridad del Continente, en las situaciones previstas en el Tratado Interamericano de Asistencia Recíproca. Los gobiernos americanos no han querido hasta ahora ir más allá; y aun en estos casos, cuando el conflicto se produce entre los Estados americanos, deberá previamente tener lugar, conforme al artículo 7º del Tratado de Río, lo que con razón se ha denominado la consulta pacificadora y que bien podría llamarse también la corrección fraterna, antes de acordar las medidas colectivas que en último extremo deban tomarse contra el agresor.

Pues con este mismo espíritu, con esta voluntad de conservar completa y vinculada esta comunidad fraternal entre los pueblos del nuevo mundo, la Carta de Bogotá deja por entero a la buena fe de los Estados Miembros la conformidad

de su conducta a los altos ideales que la inspiren, entre los cuales está, sin la menor duda, su organización política fundada en la democracia.

¿Qué organismo o mecanismo de la Organización, para hablar el lenguaje de la moción uruguaya, podría erigirse en juez de la naturaleza democrática de este o aquel gobierno? Quién podría decir, con todos los matices intermedios entre uno y otro régimen, dónde acaba la democracia y donde empieza la autocracia? ¿Y dado el caso que pudiera darse este veredicto de donde o como podría derivarse de la Carta el poder de sancionar en cualquier forma, ya no digamos excluir de la Organización, al Estado que no se ajuste en toda su actuación a ese paradigma tan alto, tan sublime, que sería la democracia en toda su pureza? Los antiguos tribunales de la fe serían ejemplo de continencia al lado de este tribunal de la gracia, de este tribunal que fulminaría excomuniones y anatemas contra el Estado que no se hallare en estado de gracia democrática. Y por este camino, nuestra Organización se transformaría gradualmente en lo que bien podría denominarse la Santa Alianza de las democracias, no menos vituperable por la intemperancia de su celo, y pese al valor superior de sus ideales, que la antigua Santa Alianza de las autocracias.

Que estas ideas no son de ningún modo exclusivas del Comité, sino de la Comunidad Interamericana, por lo menos en su gran mayoría, nada lo demuestra mejor que el sentido general de la respuesta dada por los gobiernos americanos a la histórica nota Rodríguez Larreta del 22 de noviembre de 1945, la primera moción uruguaya, y por cierto con gran autoridad, tendiente a propugnar la acción colectiva en defensa de la democracia.

Ahora bien, y si en aquel entonces la mayoría de las repúblicas americanas no aceptaron el pretendido "paralelismo entre la democracia y la paz" con todas las consecuencias expresadas en la referida nota, nada induce a pensar que haya habido al respecto un cambio de criterio, toda vez que al promulgar la Carta de Bogotá no acordaron disponer ningún mecanismo o maquinaria a cuyo cargo habría estado el desencadenar la acción colectiva contra un gobierno cuya conducta no se conformara en todo y por todo a los cánones de la democracia.

Es verdad que la conciencia jurídica americana se siente profundamente afectada por la existencia de regímenes opresores de las libertades públicas. Pero estos son estados patológicos en la vida de los pueblos, etapas oscuras de su organización institucional por las que casi todos, aún los Estados más democráticos, han tenido que atravesar.

Debe asimismo tenerse en cuenta que el proceso de descalificación, inevitable en estos casos, demandaría una serie de actos e investigaciones que serían realmente vejatorias y podrían por consiguiente engendrar una reacción popular cuyos resultados irían mucho más allá de lo previsto, lo que haría peligrar la solidaridad americana.

A más esto, la convivencia interamericana se halla solidamente implantada en principios cuya inobservancia sería manifiesta si se diera curso a una acción de esta naturaleza. ¿A qué quedarían reducidos preceptos como el respeto a la personalidad e independencia de los demás miembros de la comunidad, la no intervención y la igualdad jurídica de los Estados si se permitiera semejante proceso de descalificación?

En fin, es muy de temerse que la intervención correctiva de estos o aquellos organismos no fuera del todo ilusorio, y que su repetición frecuente no condujera a suprimir la independencia para salvar la libertad.

La democracia, más que un régimen político, es un estilo de vida, que presupone en el pueblo un mínimo de cultura, de madurez política, de equilibrio económico y hasta de sanidad monetaria. La frecuencia de dictaduras más o menos transitorias, lejos de tener su origen en una política calculada, es por lo común una fatalidad del medio ambiente, una endemia o epidemia que sólo desaparecerá definitivamente cuando hayamos franqueado, estos pueblos que aún puedan decirse jóvenes en la historia, todas las etapas que nos impone nuestra trayectoria social y política.

De las anteriores consideraciones no debe seguramente inferirse - el Comité Jurídico rechaza *ad cautelam* y con toda energía una inferencia de esta índole - que se niegue valor legal a los principios que informan nuestra Organización, y uno de los cuales, el consignado en el artículo 5 d) de la Carta de Bogotá, establece, si podemos glosarlo de este modo, que la solidaridad de los Estados americanos no tendrá jamás la plenitud real que corresponde a este término sino sobre la base del ejercicio efectivo de la democracia representativa, como quiera que la convivencia no podrá a la larga ser cordial y fecunda sino entre Estados en los cuales se observe por igual el respeto a los derechos humanos y a las libertades fundamentales. Este principio, al igual que los demás consignados en el artículo 5, conserva toda su vigencia como valor rector de la Organización, cuyo robustecimiento o endeblez estará justamente en razón directa del acatamiento o violación, respectivamente, de aquel alto principio. Podemos incluso admitir, por más que sea este punto controvertido entre los intérpretes, que el capítulo de los Principios tiene la misma obligatoriedad jurídica que los restantes de la Carta. Lo único que afirmamos es que en el régimen de la Carta de Bogotá no hay lugar para la acción colectiva en defensa o por la restauración de la democracia y por este solo título. Si lo hubiese, lo habría también para proveer compulsoriamente a la observancia de los restantes principios de la Carta, entre ellos, por ejemplo, la cooperación económica y la justicia y seguridad social en cada Estado y por parte de cada Estado. El absurdo de esta situación salta a la vista, pero no es menos evidente que se trata de principios de no menor dignidad ni obligatoriedad, cualquiera que ésta sea, de la que corresponde al principio de la democracia.

La única excepción la encontraríamos posiblemente en la situación prevista por la Resolución XCIII de la Décima Conferencia Interamericana, y según la

cual, aunque con un voto en contra y dos abstenciones, "el dominio o control de las instituciones políticas de cualquier Estado americano por parte del movimiento internacional comunista, que tenga por resultado la extensión hasta el Continente americano del sistema político de una potencia extracontinental", sería uno de los casos contemplados en el artículo 6º del Tratado Interamericano de Asistencia Recíproca. Pero la corrupción interna de la democracia, mientras no provenga de una agresión exterior o no desenlace en un acto de esta especie, escapa en absoluto al control de la Organización.

En la situación inversa a su vez, o sea cuando el agredido fuere un Estado autocrático, no podría negársele tampoco, por este solo carácter, la asistencia estipulada en el Tratado de Rio, y por más que en el preámbulo de dicho instrumento se diga que "la obligación de mutua ayuda y de común defensa de las repúblicas americanas se halla esencialmente ligada a sus ideales democráticos". Lo único que esto quiere decir es que el fundamento axiológico de las obligaciones de ayuda mutua, con los sacrificios que llevan consigo, es la subida estimación de los valores espirituales implícitos en la democracia, pero no que no pueda acogerse a la protección del Tratado un Estado más o menos inficionado de autocracia, si por otro lado ha sido víctima de una agresión.

Esta conclusión se robustece además si pensamos en que el único fundamento legal del Tratado Interamericano de Asistencia Recíproca estriba en el reconocimiento de la legítima defensa individual y colectiva que consagra el artículo 51 de la Carta de las Naciones Unidas, el cual prescinde en absoluto del régimen interno de los Estados y no tiene en cuenta sino el hecho brutal del ataque armado. Introducir, por tanto, alguna discriminación en este particular, sería no solo en contravención de la Carta de San Francisco, sino de la propia Carta de Bogotá, ninguna de cuyas estipulaciones, dice el artículo 102, "se interpretará en el sentido de menoscabar los derechos y obligaciones de los Estados Miembros de acuerdo con la Carta de las Naciones Unidas".

En confirmación aún de todo cuanto llevamos dicho, procedería que en los términos de la Resolución XXXII de la IX Conferencia Internacional Americana, corresponde a los Estados Americanos, no colectiva sino distributivamente, "adoptar, dentro de sus territorios respectivos y de acuerdo con los preceptos constitucionales de cada Estado", las medidas necesarias para proveer a la tutela de sus instituciones democráticas. En esta Resolución denominada justamente (por algo habrá sido) "Preservación y defensa de la democracia en América", reiteraron nuestros gobiernos, de manera inequívoca, su decisión de que hoy por hoy cuando menos, la protección de la democracia es asunto de exclusiva jurisdicción doméstica, mientras la autocracia, una vez más, no redunde en actos de agresión y no ponga en peligro la paz y seguridad del Continente.

Por lo antes expuesto, el Comité Jurídico Interamericano es de opinión que de acuerdo con el Derecho Internacional Americano vigente, no puede en la actualidad ponerse en marcha ningún mecanismo en defensa de la democracia, por su mantenimiento o su restauración, a no ser en los casos en que dicha defensa

fuese también, y por otros motivos, defensa contra la agresión, y según están estos casos taxativamente enumerados en el Tratado Interamericano de Asistencia Recíproca con la aclaración complementaria en la Resolución XCIII aprobada en la Décima Conferencia Interamericana.

En mérito de lo cual, el Comité Jurídico

Resuelve:

Remitir este estudio, por intermedio de la Secretaría General de la Organización, a los gobiernos americanos para su consideración individual y la colectiva que estimen conveniente en la XI Conferencia Interamericana.

Rio de Janeiro, 30 de octubre, 1959

fdo.) Raul Fernandes

fdo.) Luis D. Cruz Ocampo

fdo.) James Oliver Murdock

fdo.) A. Gómez Robledo

fdo.) Hugo J. Gobbi

fdo.) C. Echeopar H.

fdo.) A. Alvarez Aybar

* * *

**OPINIÓN DISIDENTE DEL DOCTOR CAICEDO CASTILLA
(DELEGADO DE COLOMBIA)**

Agradezco profundamente al Comité la aceptación de las 7 primeras páginas del anteproyecto que presenté en esta materia. Sin embargo, como no estoy de acuerdo en cuanto a la orientación de la parte final del Dictamen, paso a formular una opinión disidente que reproduce, en su comienzo, aquellas páginas citadas de mi autoría. Porque por la naturaleza del problema examinado, su estudio jurídico debe verificarse en su conjunto; sólo así es posible apreciar nítidamente las diferencias de pensamiento, por lo demás muy explicables en presencia de cuestiones nuevas y trascendentales.

En consecuencia, estimo que el Dictamen del Comité ha debido ser el siguiente:

I

1. En la IV Reunión del Consejo de Jurisconsultos se aprobó la Resolución XXI, que dice así:

**“ESTUDIO SOBRE LA RELACIÓN JURÍDICA ENTRE EL
RESPECTO DE LOS DERECHOS HUMANOS Y EL
EJERCICIO DE LA DEMOCRACIA**

El Consejo Interamericano de Jurisconsultos,

Considerando

Que la Quinta Reunión de Consulta de Ministros de Relaciones Exteriores encomendó al Consejo Interamericano de Jurisconsultos el estudio de la posible relación jurídica entre el respeto de los derechos humanos y el efectivo ejercicio de la democracia representativa y la facultad de poner en marcha los mecanismos del Derecho Internacional Americano vigente; y

Que la importancia y extensión del tema hace aconsejable su detenido estudio,

Resuelve:

1. Encomendar al Comité Jurídico Interamericano el estudio del tema "Posible relación jurídica entre el respeto de los derechos humanos y el efectivo ejercicio de la democracia representativa y la facultad de poner en marcha los mecanismos del Derecho Internacional Americano vigente".
2. Solicitar del Consejo de la Organización de los Estados Americanos que, si lo tiene a bien, convoque al Comité Jurídico Interamericano a un período extraordinario de sesiones, con el fin de proceder a la realización de este estudio."

II

2. El Uruguay ha presentado el proyecto sobre el estudio de la relación jurídica entre el respeto a los derechos humanos y el ejercicio efectivo de la democracia, así ante el Consejo de la Organización de los Estados Americanos como en la V Reunión de Consulta de los Ministros de Relaciones Exteriores.

Esa insistencia es muy respetable por tratarse de un país que tiene plena autoridad moral al respecto, pues que su organización democrática goza de merecido prestigio universal. No hay en este caso ninguna discrepancia entre la teoría y la práctica, entre la proclamación de nobles principios y su ejecución.

3. En realidad la relación entre el respeto de los derechos humanos y el ejercicio efectivo de la democracia, no sólo es posible sino evidente. Un régimen democrático debe necesariamente basarse en ciertos derechos y libertades esenciales. El primero de ellos la facultad del pueblo para escoger sus mandatarios en elecciones libres. Luego la libertad de pensamiento y de expresión que se manifiesta mediante la libertad de prensa, de la radio y de la televisión y la libertad de información; la inviolabilidad del domicilio y de la correspondencia; la libertad de asociación; la libertad de reunión; el derecho a no ser juzgado sino conforme a leyes preexistentes y no por tribunales *ad hoc*; el derecho a no ser sometido a detención o encarcelamiento arbitrarios y a no ser torturado; el *habeas corpus*; la libertad de conciencia y de religión; la igualdad ante la ley; y los demás que en las constituciones americanas se llaman derechos individuales y garantías sociales.

Las dictaduras no respetan tales derechos. El dictador se perpetúa en el poder; puede llamar a elecciones pero ellas no serán libres sino el resultado de la coacción. No puede haber libertad de prensa porque esta denunciaría los abusos y atropellos. No puede haber libertad de reunión porque el pueblo se juntaría para protestar y así sucesivamente.

De manera que el medio de asegurar en América sistemas democráticos de gobiernos sería el de reconocer y proteger los derechos de la persona humana. Ahora bien ese resultado no es posible obtenerlo sino por la celebración de una convención, destinada a enunciar esos derechos y a crear los órganos por medio de los cuales se harán efectivos o se sancionará su violación.

Solamente una convención, regularmente ratificada, tendrá fuerza jurídica contractual. Solamente una convención será obligatoria para los Estados y podrá ser aducida ante un tribunal internacional, de arbitraje o jurisdiccional. Las simples Declaraciones o Resoluciones, por hermosas que sean, únicamente revestirán fuerza moral, seguramente ineficaz contra el gobierno que no quiera cumplirlas.

Es ese un peligro contra el cual hay que prevenirse. La facilidad con que se obtiene la aprobación de una Resolución o Declaración, y la dificultad, en cambio

de la adopción y más que todo de la ratificación de un convenio, hace que muchos se inclinen por la primera vía. Es cierto que de ese modo el panamericanismo ha avanzado en forma lenta y firme. Pero también lo es que ahí radica uno de los defectos graves de nuestra organización; tenemos multiplicidad de declaraciones que no se cumplen, que se han quedado escritas, y ante la opinión pública, sorprendida y perpleja, aparece una diferencia extraordinaria entre las dichas declaraciones y la realidad política e internacional del Continente.

4. Para avanzar efectivamente, en materia de derechos del hombre se necesita cubrir tres etapas:

Primera. La del reconocimiento internacional de tales derechos, es decir, que ellos entren a formar parte del derecho internacional y no sean de la exclusiva competencia del derecho interno de los Estados.

Segunda. La de la celebración de una convención que enumere o determine los derechos que se sujetan a tutela internacional, porque no se puede pretender que todos reciban esa protección, y además porque es necesario que exista un derecho positivo a ese respecto.

Tercera. La de la creación de los órganos cuya misión sea la de garantizar internacionalmente el respeto de los derechos reconocidos en la convención. Porque nada se adelantaría con la existencia de ésta, sino se la complementa con un sistema que asegure eficazmente el cumplimiento de lo pactado.

La primera etapa ya está recorrida en el Continente americano. El hecho de que en la Conferencia de Bogotá, en 1948, se hubieran aprobado una Declaración Americana de los Derechos del Hombre, y una Carta Interamericana de Garantías Sociales, lo demuestra sin lugar a duda. Por otra parte en el Preámbulo del Tratado Interamericano de Asistencia Recíproca, de Rio de Janeiro, de 1947, actualmente ratificado por los 21 países que integran la OEA, se dice lo siguiente: "Que la comunidad regional americana afirma como verdad manifiesta que la organización jurídica es una condición necesaria para la seguridad y la paz y que la paz se funda en la justicia y en el orden moral, y, por lo tanto, en el reconocimiento y la protección internacionales de los derechos y libertades de la persona humana, en el bienestar indispensable de los pueblos y en la efectividad de la democracia, para la realización internacional de la justicia y de la seguridad." Además el artículo 5° de la Carta de Bogotá, tratado también ratificado unánimemente, enumera entre los principios en que se basa la Organización el siguiente: "Los Estados americanos proclaman los derechos fundamentales de la persona humana sin hacer distinción de raza, nacionalidad, credo o sexo".

Igualmente varias conferencias Panamericanas han reafirmado la vigencia de los derechos humanos, y los Estados americanos han aprobado en las Naciones Unidas la declaración universal de los derechos del hombre.

De donde se infiere que nuestros países han admitido expresamente la internacionalización de la cuestión de los derechos humanos.

Tenemos, por lo tanto, ese punto de partida.

No sucede lo mismo con el derecho sustantivo y los órganos que deban hacerlo cumplir. En la Conferencia de Bogotá, de 1948, por la Resolución XXXI, se ordenó al Comité Jurídico Interamericano redactar los Estatutos de una Corte Interamericana para la Protección de los Derechos del Hombre. El Comité, al considerar el mandato, observó que la falta de derecho sustantivo previo, era obstáculo insuperable para la formulación del Estatuto solicitado.

No fue esa una actitud conservadora o regresiva del Comité. Muy al contrario: el Comité indicó que lo procedente era la celebración de la convención, y recomendó con entusiasmo esa celebración, lo más pronto posible. Por donde se viene en conocimiento que desde hace varios años el Comité insinuó dicha solución, que, ahora como antes, es la mejor. Porque es la única que puede obligar contractualmente a los Estados y la única seria.

Consignado el derecho sustantivo cabe la creación de la Corte o Comisión que tutele los derechos, lo que es posible hacer en un solo instrumento cuya primera parte comprenda el derecho aplicable y la segunda lo referente a los organismos correspondientes. Puede también optarse por la celebración de dos convenios separados.

Es ese un asunto que los gobiernos decidirán. En opinión del Comité cualquiera de los dos procedimientos es aceptable.

5. Por lo expuesto nos atrevemos a sostener que el modo más apropiado para consolidar la democracia en América, es el señalado por la V Reunión de Consulta de los Ministros de Relaciones Exteriores, recientemente verificada en Santiago de Chile, o sea la elaboración de un convenio de derechos humanos y la creación de la Corte y la Comisión Interamericanas respectivas. Si esa acertada orientación de la Conferencia de Cancilleres fuese confirmada en Quito, como el Comité lo anhela y propugna, se iniciaría una nueva época en la historia de la comunidad americana; una época en que la OEA se afianzaría como una Asociación de Naciones genuinamente democráticas, lo que vale decir una Asociación de Pueblos Libres, más que de Estados o que de gobiernos.

6. Comúnmente se pretendía justificar el pesimismo en lo concerniente a los tratados sobre los derechos humanos, con el argumento de su imposibilidad. La idea es noble, loable y luminosa, se decía, pero es un imposible jurídico. Los Estados no renunciarán jamás a que esta materia deje de ser de competencia interna, ni se ligarán entre sí.

La experiencia ha demostrado la inconsistencia de esa argumentación, su vulnerabilidad, lo injustificado de la posición pesimista. La firma del Pacto de

Roma, en 1950, entre las naciones occidentales de Europa; su ratificación posterior como derecho vigente, y la instalación y regular funcionamiento de los mecanismos – una Corte y una Comisión – a los que se ha atribuido la protección de los derechos, prueban con singular elocuencia, que ya ha llegado el momento de pasar de las especulaciones teóricas a la consagración de lo que son realidades incontrastables del mundo contemporáneo. Con razón se ha dicho que la convención europea ha despejado el camino y constituye un ejemplo que debe imitar América, en donde estas inquietudes se iniciaron primero.

A lo cual se agrega que el problema, por no decir la tragedia de la democracia en América, se encuentra en la contradicción absoluta del derecho escrito con la realidad. Todas las constituciones establecen amplias garantías y derechos, mas no siempre esas garantías y derechos se respetan en la práctica. De donde resulta, con claridad meridiana, que hoy por hoy la protección del derecho interno no basta. De donde resulta igualmente que debe pensarse en un régimen de protección internacional. En el fondo la iniciativa uruguaya obedece a una preocupación de esta naturaleza. Aunque no se nos han enviado antecedentes ni explicaciones sobre la misma, tal es nuestra convicción, porque la lógica en el examen del asunto conduce a ella.

Debe además observarse, con franqueza que honre la verdad, que aún en países que se precian de poseer estable organización democrática, hay puntos oscuros, restricciones que carecen de justificación. Para el perfeccionamiento de las instituciones de tales países, la Convención representaría un aporte valioso.

7. Afortunadamente la IV Reunión del Consejo de Jurisconsultos, que tuvo lugar el año en curso en Santiago de Chile, elaboró el proyecto relativo a los derechos humanos y a la creación de los organismos correspondientes, que le había sido encomendada por la Conferencia de Cancilleres, que la precedió. Con ello el Consejo de Jurisconsultos realizó erudita y eminente labor, merecedora del mejor aplauso. El proyecto, que comprende tanto los derechos políticos y civiles como los sociales, económicos y culturales, las normas substanciales como las adjetivas, es excelente base para los gobiernos y para la Conferencia de Quito.

El proyecto, además, podría ser mejorado y vigorizado, si se adopta otra redacción para varios de sus artículos, en especial el 10 y el 11 sobre la libertad de pensamiento y de expresión, el 15 sobre el estado de sitio y el 24 sobre el sindicalismo.

Los artículos 10 y 11 deberían designar expresamente la radio y la televisión, como lo hace la Declaración de Santiago, aprobada por la V Reunión de Consulta de los Ministros de Relaciones Exteriores. Su redacción, asimismo, debería ser más precisa e incluir una norma concreta que elimine o dificulte los atentados, que por desgracia y con frecuencia, las autoridades cometen en contra de la prensa. La notoriedad de algunos casos, los cuales se han prolongado por largos años, enseña que dentro de la realidad latino-americana es imprescindible una disposición categórica, apoyada por un procedimiento sumario, diferente del

proceso tan dilatado que hay que evacuar ante la Corte y la Comisión previstas en el proyecto.

El problema del Estado de sitio, característicamente latino-americano, debe resolverse por normas especiales, sin par en los convenios universales, porque el estado de sitio ha servido en el Continente americano para demoler el edificio constitucional y hacer surgir dictaduras que pudieran llamarse legalistas, porque actúan investidas de facultades extraordinarias, que permiten confundir los poderes legislativo y ejecutivo y suspender el ejercicio de las libertades públicas. Si no se introduce a este respecto, en el convenio internacional, un recurso viable, el régimen jurídico de los derechos esenciales de la persona humana será precario en este Hemisferio.

Por lo que hace al derecho de sindicalización el proyecto apenas lo reconoce del modo que fije el derecho interno, lo que equivale a cero como protección internacional.

A este respecto, la Carta Interamericana de Garantías Sociales, aprobada en la Conferencia de Bogotá, como expresión del mínimo de derechos de que deben gozar los trabajadores en los Estados americanos, dice, en forma comprensiva, amplia y acertada, lo siguiente:

“Artículo 26. Los trabajadores y empleadores sin distinción de sexo, raza, credo o ideas políticas, tienen el derecho de asociarse libremente para la defensa de sus respectivos intereses, formando asociaciones profesionales o sindicatos, que a su vez, puedan federarse entre sí. Estas organizaciones tienen derecho a gozar de personería jurídica y a ser debidamente protegidas en el ejercicio de sus derechos. Su suspensión o disolución no puede imponerse sino en virtud de procedimiento judicial adecuado.

Las condiciones de fondo y de forma que se exijan para la constitución y funcionamiento de las organizaciones profesionales y sindicales no deben coartar la libertad de asociación.

La formación, funcionamiento y disolución de federaciones y confederaciones estarán sujetos a las mismas formalidades prescritas para los sindicatos.

Los miembros de las directivas sindicales, en el número que fije la respectiva ley, y durante el período de su elección y mandato, no podrán ser despedidos, trasladados de empleo, ni desmejorados en sus condiciones de trabajo, sino por justa causa, calificada previamente por la autoridad competente.”

III

8. La moción uruguaya sugiere poner en marcha los mecanismos del derecho internacional americano vigente. Esto nos lleva a examinar la cuestión de saber si

dentro del derecho vigente se encuentra la manera de hacer efectiva la democracia, lo cual se relaciona con el siguiente precepto de la Carta de Bogotá:

“Artículo 5°

Los Estados Americanos reafirman los siguientes principios:

...

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

¿Cuál es la interpretación exacta de este artículo? ¿Cuál es su alcance y su significado?

El Comité estima que en la Carta de Bogotá, como en muchos tratados, hay estipulaciones de inmediato cumplimiento, porque engendran obligaciones precisas. Esas estipulaciones son mayoría en la Carta.

Hay otras, como las que enuncian o reafirman principios, que deben ser objeto de un desarrollo posterior. Así cuando la Carta dice que las controversias de carácter internacional que surjan entre dos o más Estados Americanos deben ser resueltas por medio de procedimientos pacíficos, apenas sienta un principio general que requiere ser reglamentado en otro tratado.

Hay algunas que participan de las dos categorías anteriores, como ocurre con el numeral d, del artículo 5° citado.

El contiene, en primer lugar una declaración de principio que implica la necesidad de adoptar otras providencias, una de ellas la convención de derechos humanos, por su relación directa con el ejercicio efectivo de la democracia.

En segundo lugar el artículo determina que la solidaridad americana y los fines que persigue requieren una organización democrática de los Estados Miembros.

De ahí se derivan, a nuestro modo de ver, las dos conclusiones que se expresan a continuación:

Primera: Los Tratados o Acuerdos interamericanos, posteriores a la vigencia de la Carta de Bogotá, que establezcan o regulen, para ciertas situaciones, la solidaridad continental, no deben celebrarse y aplicarse sino entre los Estados miembros cuya organización política sea democrática representativa.

Fijamos como fecha la de entrada en vigor de la Carta por varias razones, es a saber:

a) No cabe atribuirle efectos retroactivos al artículo 5° citado, ya que esto sería contrario a doctrinas jurídicas generalmente aceptadas;

b) La Carta se refirió a los tratados de seguridad colectiva existentes al tiempo de su expedición en 1948, respetando la integridad de sus disposiciones;

c) Al discutirse en la Conferencia de Quitandinha el artículo 6° del Tratado de Asistencia Recíproca se propuso, y fue negado, que a la frase "o por cualquier hecho o situación que pueda poner en peligro la paz de América", se agregara esta otra: "o la estructura democrática de los gobiernos americanos".

d) En el Tratado prevalece un concepto más bien geográfico que jurídico. Lo que se tiene principalmente en cuenta para su aplicación, es la zona de seguridad, que se delimita con absoluta precisión.

e) El Tratado se basa en el reconocimiento de la legítima defensa individual y colectiva a que se refiere el artículo 51 de la Carta de las Naciones Unidas, el cual considera solamente el hecho del ataque y no el régimen interno del respectivo Estado.

Segunda. Es incompatible con los fines que persigue la solidaridad americana la presencia, dentro de la Organización, de Estados que no sean democráticos.

Porque la integración de tales Estados en la Asociación, o sea dentro de la solidaridad continental, le impide a ésta realizar sus fines.

Por consiguiente en acatamiento a la Carta, ateniéndose a la letra y al espíritu de la ley fundamental de la Organización regional, a lo que pudiéramos llamar su constitución escrita, corresponde a los Estados americanos señalar el procedimiento y las medidas que se enderecen a obtener el respeto de la condición prescrita como indispensable para ser miembro de la Asociación. Esas medidas podrían ser paulatinas, comenzando por llamar la atención al Estado no democrático, pasando por otras sugerencias, recomendaciones o condenaciones de índole moral, y llegando en los casos de extremada gravedad hasta la suspensión provisional o definitiva de participar en uno o más órganos de la asociación o en esta misma.

No se diga que lo que se pretende es fulminar anatemas y excomuniones, porque ese alegato apenas encierra una bella exageración literaria. En realidad la cuestión es más sencilla y debería tomarse como es; se trata simplemente de lo que sigue: si un Estado acepta una obligación jurídica, y no la cumple, es lógico que se piense en evitar o reprimir ese incumplimiento. Nada más, y nada menos. Sólo eso.

Así se procede actualmente en el mundo en relación con las innumerables y variadas obligaciones que ligan a los Estados. Cabe entonces preguntar: ¿Por qué

admitir una sola excepción que viene a recaer cabalmente sobre la condición fundamental pactada para ingresar a la Comunidad Americana?

Esto carece de explicación satisfactoria, como no la tiene la opinión de que la frecuencia de dictaduras en América "es por lo común una fatalidad del medio ambiente".

Dadas las circunstancias del elevado porcentaje de analfabetismo en nuestros países, la violencia inusitada de las luchas políticas y la pobreza resultante de una economía sin el suficiente desarrollo, esa opinión abriría la puerta para justificar los regímenes de fuerza.

Por otra parte, la interpretación que sustentamos de la Carta de Bogotá coincide con la Resolución I de la V Reunión de Consulta de los Ministros de Relaciones Exteriores, que en uno de sus considerandos dice:

“Que la existencia de regímenes antidemocráticos constituye una violación de los principios en que se funda la organización de los Estados americanos y un peligro para la convivencia solidaria y pacífica en el hemisferio.”

9. La dificultad principal que sobreviene es la de determinar que se entiende por ejercicio efectivo de la democracia representativa. La importancia de dicha definición o de la descripción del concepto referido, requiere su inclusión en un tratado, que ojalá se firmara en Quito o, en su defecto, se encargara su elaboración a los órganos competentes de la OEA. La declaración de Santiago podría elevarse a la categoría de convenio, otorgándole el valor contractual que le falta.

En su último considerando y en su parte resolutive dicha Declaración dice así:

“Que es conveniente enunciar, sin carácter enumerativo, algunos principios y atributos del sistema democrático en este Hemisferio, con el fin de permitir a la opinión pública, nacional e internacional, determinar el grado de identificación de los regímenes políticos con aquel sistema, contribuyendo de ese modo a la erradicación de las formas de dictadura, despotismo o tiranía sin quebrantar el respeto a la facultad que tienen los pueblos de escoger libremente sus formas de gobierno,

Declara:

1. El principio del imperio de la ley debe ser asegurado mediante la independencia de los Poderes y la fiscalización de la legalidad de los actos de gobierno por órganos jurisdiccionales del Estado.
2. Los gobiernos de las Repúblicas Americanas deben surgir de elecciones libres.
3. La perpetuación en el poder, o el ejercicio de éste sin plazo determinado y con manifiesto propósito de perpetuación, son incompatibles con el ejercicio efectivo de la democracia.

4. Los gobiernos de los Estados Americanos deben mantener un régimen de libertad individual y de justicia social fundado en el respeto de los derechos fundamentales de la persona humana.
5. Los derechos humanos incorporados en la legislación de los Estados Americanos deben ser protegidos por medios judiciales eficaces.
6. El uso sistemático de la proscripción política es contrario al orden democrático americano.
7. La libertad de prensa, de la radio y la televisión, y en general libertad de información y expresión, son condiciones esenciales para la existencia de un régimen democrático.
8. Los Estados Americanos, con el fin de fortalecer las instituciones democráticas, deben cooperar entre sí en la medida de sus recursos y dentro de los términos de sus leyes para consolidar y desarrollar su estructura económica, y con el fin de conseguir justas y humanas condiciones de vida para sus pueblos.”

10. Luego surge el problema no menos arduo del cumplimiento del Convenio. Es claro que hay que contar, antes que todo, con la buena fe de los gobiernos, con la vigilancia de la opinión pública y con la educación del pueblo. Principios, como el de las elecciones libres, requieren una serie de complementos, o sea que se garantice la libertad de propaganda, que se permita el funcionamiento normal de los partidos políticos, que todos los grupos de opinión tengan acceso a las urnas, que se destierre el fraude, que se suprima no solo la coacción de las armas sino la del dinero o el soborno, y muchos otros.

Debería igualmente pensarse para velar y garantizar por el cumplimiento mencionado, en una entidad cuya estructura no sea política y en la que no haya una representación estrictamente gubernamental. Porque hay que evitar que los intereses fluctuantes de la política desvíen el criterio, cuando se trata de adoptar o rechazar decisiones que serán históricas y afectarán el porvenir de la Organización Regional. Hay que impedir la formación, dentro de la Organización, de mayorías ocasionales, que hoy son y mañana no aparecen, y se inspirarían en móviles políticos del momento y, de consiguiente, transitorios.

11. Cabría finalmente considerar la posibilidad de ampliar el concepto mismo de democracia política, para darle un mayor contenido social, de modo a asegurar cada vez más no solamente la libertad del ciudadano, sino en general el bienestar del hombre considerado como tal, o sea como simple miembro de la humanidad.

Ello implicaría la necesidad de una acción interna y de una cooperación internacional que permitieran mejorar las condiciones de las clases económicamente débiles, que no siempre son satisfactorias aún en países que tienen instituciones libres y respetan los derechos humanos.

Implicaría también la limitación de la influencia de los grupos económicos poderosos cuyos intereses no coinciden con los de la mayoría de la población.

LOS DERECHOS HUMANOS Y EL EJERCICIO DE LA DEMOCRACIA

Tenemos la esperanza de que esta evolución sociológica inevitable se cumpla. El transcurso del tiempo, al elevar la cultura del pueblo y despertar la comprensión de los sectores dominantes, suministrará, sin duda alguna, una solución cristiana y humana. Mientras tanto los países de América tendrán la oportunidad de perfeccionar sus sistemas de gobierno.

En mérito de lo expuesto,

El Comité Jurídico Interamericano

Resuelve:

Remitir este estudio, por intermedio de la Secretaría General de la Organización de los gobiernos americanos para su consideración individual y la colectiva que estimen conveniente en la XI Conferencia Interamericana.

fdo.) José Joaquín Caicedo Castilla

* * *

**VOTO DIVERGENTE DO DOUTOR RAUL FERNANDES
(DELEGADO DO BRASIL)**

Aceitei sem reserva a rejeição dos meios compulsórios para instaurar, ou manter, em qualquer Estado americano, a democracia representativa, ou o respeito dos direitos humanos sob cuja vigência floresce êsse regimen.

Mas, como ponderei durante a discussão desta matéria pela nossa Comissão, em meu parecer algum procedimento deve ser adotado para que a comunidade americana se aproxime dos ideais inscritos no art. 5º, alínea *d* e *j* da Carta de Bogotá entre os postulados que informam a Organização dos Estados Americanos.

Com êsse objeto, para que não se percam de todo as generosas propostas formuladas pelo Conselho dos Jurisconsultos na sua Reunião de Santiago, bem como pela delegação do Uruguay e pelo luminoso relatório apresentado a esta Comissão pelo Embaixador Caicedo Castilla, sugeri – e tal é o meu voto – que se atribua convencionalmente à Reunião de Consulta dos Ministros das Relações Exteriores a autoridade para fazer recomendações tendentes a fomentar, onde fôr necessário, o respeito dos direitos humanos e a vigência da Democracia representativa.

As recomendações, é certo, só teem valor moral. Mas é inegável que, emanadas de um colégio de tão elevada categoria como é a Reunião de Consulta, e em circunstâncias que lhe assegurem a mais completa imparcialidade, não poderão deixar de impressionar benêficamente os governos e os Estados em causa, e de reforçar, no caso de que se trata, a adesão de seus povos a dois postulados fundamentais da nossa Organização Continental.

Para que essa grave função exerça, no caso que temos em vista, com a indispensável e rigorosa circunspeção, considero necessário condicioná-la aos seguintes requisitos:

1º) A iniciativa perante o Conselho da Organização dos Estados Americanos deve ser escrita, fundamentada e assinada, no mínimo, por três membros do mesmo Conselho.

2º) O Conselho decidirá por maioria de votos, depois de ouvido o Estado em causa, se é oportuna a convocação da Reunião de Consulta dos Ministros das Relações Exteriores.

3º) Ocorrendo a Reunião de Consulta, a proposta de recomendação só se considerará aprovada quando obtiver o voto favorável de 2/3 da totalidade dos Ministros das Relações Exteriores ou de seus Suplentes.

fdo.) Raul Fernandes

II

SEGUNDA ETAPA

LA DEMOCRACIA EN EL SISTEMA INTERAMERICANO (1991-2001)

NOTA INTRODUCTORIA

