

EL RECONOCIMIENTO DE LOS GOBIERNOS DESDE LA PERSPECTIVA PERUANA

*José Antonio Saavedra Calderón**

RESUMEN

El reconocimiento de los gobiernos desde la perspectiva peruana es un artículo de investigación que explica el reconocimiento de los Estados y de los gobiernos en nuestra Región, detallando la aparición de las distintas doctrinas políticas y su relación con el Derecho Internacional Público.

De esta manera, se demuestra la existencia de dos principios: el Principio de la Eficacia que se confronta con el Principio de Legalidad, y en las conclusiones, los riesgos que significa adoptar alguno de ellos, tomando como ejemplo la situación actual de Venezuela.

* Abogado, docente del curso Política Internacional Latinoamericana en la Universidad San Ignacio de Loyola, Director Ejecutivo del Instituto Peruano de Derecho Comparado; Miembro Asociado de la Sociedad Peruana de Derecho Internacional, Miembro de la Sociedad de Legislación Comparada, sede en París, ha sido presidente de la Comisión Consultiva de Derecho Internacional Público del CAL; ha sido Director Académico y Decano(i) de la Facultad de Derecho, Ciencia Política y Relaciones Internacionales de la UTP, ha sido Agregado para Asuntos Legales en el Ministerio de Relaciones Exteriores en Suiza y en el Reino de los Países Bajos; tiene estudios equivalentes de maestría y postgrado en Universidad de París 2, París –Francia, y estudios de doctorado en la Complutense de Madrid, y actualmente en la Universidad Nacional Mayor de San Marcos.

Con el presente artículo, el autor formaliza su incorporación como Miembro Asociado, conforme a lo dispuesto por el Consejo Directivo de la Sociedad Peruana de Derecho Internacional, mediante Acta del 13 de diciembre de 2018.

ABSTRACT

The recognition of governments from the Peruvian perspective is an investigative article that explains the recognition of States and governments in our Region, detailing the appearance of the different political doctrines and their relationship with Public International Law.

In this way, the existence of two principles is demonstrated: the Principle of Efficacy that is confronted with the Principle of Legality, and in the conclusions, the risks that it means to adopt any of them, taking as an example the current situation of Venezuela.

Palabras clave: Reconocimiento de gobierno; Reconocimiento de Estados; Doctrina Estrada; Doctrina Tobar; principio de legalidad; principio de eficacia; Derecho Internacional Público; Golpe de Estado; OEA; Grupo de Lima.

Keywords: Recognition of government; Recognition of States; Estrada Doctrine; Tobar Doctrine; principle of legality; principle of effectiveness; Public International Law; Coup; OAS; Group of Lima.

- - -

INTRODUCCIÓN

El reconocimiento de los Estados y consecuentemente de los gobiernos son dos temas básicos en el estudio del Derecho Internacional Público y ambos de importancia porque forman parte de la historia de nuestro continente. El conocimiento de sus diferencias y similitudes permitirá entender mejor los acontecimientos del presente y así mirar el futuro de manera razonable conforme a los intereses del Estado¹.

¹ Me permito destacar a lo largo de la investigación la postura del distinguido jurista peruano y ex Canciller, Alberto Ulloa Sotomayor, quien además fue presidente de la Sociedad Peruana de Derecho Internacional, y responsable de la primera publicación de la Revista Peruana de Derecho Internacional.

En una mirada a los procesos de emancipación e independencia de nuestros países hacia las colonias europeas, tenemos que el reconocimiento de los Estados y los gobiernos han sido una constante, de ahí el interés de poner énfasis en el concepto del reconocimiento, específicamente de los gobiernos, en el entendido que actualmente la aparición de un nuevo Estado en nuestra región no es evidente.

Debido a la situación que atraviesa nuestra región, el reconocimiento de los gobiernos se ha convertido en un tema vigente, de ahí la utilidad de hacer un recuento de las diferentes formas, ubicándolas en su contexto, de tal manera que podamos apreciar su desarrollo.

El objetivo es tener los elementos necesarios para entender el significado actual del reconocimiento de los gobiernos conforme al Derecho Internacional Público y así sacar conclusiones de los alcances y sus efectos.

En una primera parte, se identificará el reconocimiento de los Estados y los gobiernos, su desarrollo, las distintas conductas y posturas de los Estados, tanto de los europeos como de los latinoamericanos así como las distintas doctrinas que se han elaborado.

En una segunda parte, se abordará el reconocimiento de los gobiernos en la actualidad, los argumentos que lo fundamentan, entre ellos la consolidación de la democracia; así como, el encuentro de dos visiones, es decir la eficacia versus la legalidad, sin dejar de tratar los riesgos que esto significa, considerando la experiencia peruana.

Las discusiones sobre reconocimiento de los gobiernos deben empezar por el entendimiento de su historia y su desarrollo, de tal manera que podamos identificar los riesgos y los desafíos.

El reconocimiento de los Estados y los Gobiernos es un asunto que, además de las normas de Derecho Internacional Público, debe entenderse bajo la influencia de la política internacional, y en ella, el Derecho se ubica entre los intereses legítimos de los Estados como un mecanismo que pone límite a los posibles excesos cuando se confronta una crisis.

Estamos ante una sociedad internacional en donde los Estados son los actores principales, la aprobación de las normas son distintas, la capacidad

coercitiva no es como en los asuntos nacionales, y no es un Sistema de Derecho tan perfecto, como al que estamos acostumbrados.

En las situaciones en las que el reconocimiento de los gobiernos se vuelve el tema crítico no debemos olvidar que se trata de una crisis que compromete no sólo los derechos de las personas, la democracia y las libertades públicas sino también los intereses de los Estados a través de los gobiernos.

I. Del reconocimiento de los Estados y los gobiernos como instrumento para consolidar la independencia y la autonomía

El establecimiento de las colonias de España, Portugal y Gran Bretaña en nuestro continente significó la imposición del Derecho común, vigente en Europa. Esta situación empezó a cambiar a partir de las ideas liberales de la época pero tienen un punto de quiebre a partir de la declaración de la independencia de los Estados Unidos en 1776 y su **reconocimiento** por parte del Imperio Británico².

En efecto, esto significó para los estadounidenses, entre otras cosas, la valorización de la importancia del Derecho Internacional Público, y esto se reflejó a través de los delitos relacionados con el Derecho de Gentes o en figuras como la insurrección, lo que demuestra la preocupación de los norteamericanos por estos asuntos en su Derecho Interno.

Así por ejemplo, tenemos el principio de insurrección entendido como la legítima razón para la aparición de nuevos Estados, y otros, como la Doctrina Monroe (1823), que si bien muchos la resumen en la frase “América para los americanos”, en realidad fue una postura de los Estados Unidos hacia los países europeos ante cualquier posible agresión en la Región Latinoamericana y también para estos últimos por la influencia que ejercería en adelante en el continente.

² Las trece colonias de la época no reconocían más la autoridad del Imperio Británico.

Todo este desarrollo de principios y prácticas tuvo como efecto que a inicios del siglo XX se pensará en el Derecho Internacional Americano como el conjunto de normas que regulan la conducta entre los Estados Latinoamericanos y de ellos mismos con los europeos ³.

A. El Reconocimiento de los Estados y de los Gobiernos

- El reconocimiento de los Estados

La existencia de un Estado es una cuestión de hecho, y su reconocimiento no es constitutivo, sino declarativo. Esta afirmación tiene sus antecedentes y una larga historia que empezó a partir de quienes apoyaban la existencia de un Estado de facto hasta su reconocimiento de iure, y todo esto en su contexto, permitiéndose incluso la presencia de agentes confidenciales mientras se transitaba de una situación a la otra.

El reconocimiento de los Estados hay que entenderlo en su relación con la política internacional debido a los intereses en juego por eso, tenemos diversas clasificaciones: reconocimientos colectivos mediante convenios o congresos, sin una forma específica, no obstante, cada Estado siempre ha tenido la libertad de expresarlo de la manera que estime conveniente.

En este sentido, Alberto Ulloa Sotomayor, ex presidente de la Sociedad Peruana de Derecho Internacional, refiriéndose al reconocimiento de los Estados afirmó: “la oportunidad del reconocimiento es una cuestión de política internacional y no de derecho” (1926, pág. 69).

El Instituto de Derecho Internacional en 1936 aprobó una Resolución que hace referencia al reconocimiento de los Estados y los gobiernos. De la lectura de los primeros artículos sobre el reconocimiento de un nuevo Estado se acordó que se trata de un acto libre por el cual uno o varios

³ La existencia de un Derecho Internacional Americano fue muy discutido en esta época, esto sin dejar de reconocer los aportes de nuestro continente al Derecho Internacional, o las prácticas que son propias de la Región. Hoy en día, la existencia de tal Derecho no genera mayores controversias.

Estados constatan la existencia sobre un determinado territorio; asimismo, la presencia de una sociedad organizada independiente de otro Estado con la capacidad de aceptar las prescripciones de Derecho Internacional y con la voluntad de ser miembro de la comunidad internacional.

Así tenemos que al ser un acto discrecional, libre y no obligatorio, en realidad depende de una voluntad política.

Es decir, cada Estado tiene la libertad de expresar su reconocimiento, pero depende de la oportunidad, y esta va de la mano con la prudencia, puede ser tardía o temprana, lo importante es que no afecte una relación bilateral. Por ejemplo, cuando el Perú reconoció el Kosovo, un día después de los Estados Unidos, lo hizo tempranamente por lo que no extrañaría que se hayan resentido países como Serbia y Rusia, algo similar sucedió cuando se reconoció a Panamá, siendo interpretado como un acto inamistoso por parte de Colombia.

El reconocimiento de un Estado, desde la perspectiva del Derecho Internacional Público no es obligatorio, y va de la mano con la eficacia, en la medida que existe población, territorio, ejercicio soberano, capacidad de establecer relaciones internacionales, y sobre todo garantías a las minorías étnicas, religiosas o el establecimiento de autoridades como la policía o jueces y fiscales para una administración de justicia.

Esta forma de reconocimiento condicionado pudo verse en la práctica en el año 2008 en el caso del Kosovo, y suponiéndose una novedad, en realidad no lo era porque existía desde antes. En este sentido, Alberto Ulloa Sotomayor señala: “los casos de los reconocimientos de Rumania, Serbia y Montenegro por el Congreso de Berlín de 1878 bajo la condición fundamental de mantener la igualdad de sus habitantes sin distinción religiosa”. (1926, pág. 71).

El reconocimiento a un Estado requiere solidez y compromiso para que no sea interpretado como un acto inamistoso, o un motivo de guerra, como en el caso de Gran Bretaña cuando Francia reconoció la independencia de los Estados Unidos.

En concreto, apreciamos que a lo largo de la historia existe una variedad en la clasificación de los reconocimientos sean estos: expresos,

tácitos, individuales, grupales, prematuros, tardíos, voluntarios, impuestos, lo importante para un país son los efectos, pues hemos visto que pueden ser considerados como inamistosos o motivo de guerra, lo que hay que tener muy claro es que en ningún momento es obligatorio y sus efectos no ponen duda la existencia del Estado como tal.

Al reconocimiento de los Estados desde la perspectiva europea se le reconoce un carácter discrecional, sin la obligación de reconocer, con carácter declarativo, y el efecto relativo porque sólo alcanza al Estado que expresó válidamente su consentimiento.

Sobre este mismo tema, la profesora Elizabeth Salmón hace referencia al ex presidente del Tribunal Penal Internacional contra la ex Yugoslavia, Theodor Meron, de nacionalidad polaca, subrayando la importancia de los derechos humanos en el reconocimiento de los Estados, y parafraseándolo señala: “a comienzos del siglo XIX, el Reino Unido no reconoció la Confederación americana a causa de la esclavitud y, a la inversa, los Estados sudamericanos y centroamericanos fueron reconocidos al tener como propósito el fin del comercio de esclavos”. (2014, pág. 84)⁴.

Distinta es la perspectiva del político y jurista alemán Franz Von Liszt quien considera que el reconocimiento del Estado es necesario para el ingreso a una comunidad internacional pero no para su existencia como tal, y esto lo fundamenta sobre la base de la experiencia europea de la Revolución Francesa. En lo que se refiere al reconocimiento de facto, lo explica como una situación intermedia, que no es total, ni permanente, siendo un ejemplo Rusia que fue reconocida de iure en febrero de 1924 por los países del Reino Unido, Italia, Hungría y Suecia, es decir años después del reconocimiento de facto.

⁴ Cfr. Sobre el particular, la Guerra de Secesión se inició en 1861 por el interés de algunos Estados de expandir la esclavitud e intentando conformar una Confederación para tal fin; la misma que, por obvias razones, no fue reconocida por el Gobierno quien tenía por principal objetivo mantener la unión; sin embargo, el Reino Unido y Francia le reconocieron la categoría de beligerantes, un hecho sin duda inamistoso para la época, es decir razones de Estado.

- El Reconocimiento de los Gobiernos

Ahora bien, al interior de un Estado encontramos a un gobierno que se encarga de administrarlo, hecho que es responsabilidad de cada país. Lo que no se puede desconocer son los efectos que se producen cuando hay ciertos cambios digamos más profundos o marcados, así recordemos la Revolución Mexicana y la preocupación de su expansión en algunos países (El Perú por ejemplo), el riesgo del incumplimiento de obligaciones internacionales⁵, o la falta de garantías para los extranjeros; es decir, elementos propios de una situación de carácter internacional, y por ende de los intereses de las grandes potencias.

La historia de América Latina no puede entenderse sin la presencia e influencia de los Estados Unidos, así como tampoco con el hecho que los Estados Latinoamericanos son el resultado de procesos complejos de independencia y si bien muchas veces se consolidaron con sus respectivas declaraciones, estas mantuvieron un *status quo* que se caracterizaba en muchos casos por la concentración de las tierras, las desigualdades, la presencia del caudillismo, militarismo, etc., elementos que en su conjunto afectaron la consolidación de los Estados-Nación; y a largo plazo los ideales de una unidad continental.

La primera postura sobre el reconocimiento de los gobiernos se dio a través de la Doctrina Jefferson en los inicios de la política exterior de los Estados Unidos, en realidad era una declaración de no intervención ante cualquier cambio de régimen en concordancia con el criterio de continuidad.

Esto fue evolucionando con los años por la propia realidad de los gobiernos en la región y la aparición de las revoluciones, lo que significó una oportunidad de cambio de postura para los norteamericanos. Por ejemplo, en el caso del Perú con la instrucción que el Secretario de Estado, William H. Seward, envió al Ministro Hovey sobre el Golpe de Estado de Mariano Ignacio

⁵ En algunos casos, luego del Golpe de Estado, los Estados buscan el reconocimiento garantizando para tales casos con el cumplimiento de sus obligaciones, el compromiso de convocar a elecciones o una nueva Constitución, tal como sucedió en el Perú luego del 05 de abril de 1992.

Prado en 1866, o en México, en la época de Porfirio Díaz en 1877, es decir son preocupaciones por el cumplimiento de las obligaciones internacionales o la adopción de leyes que tengan como objetivo la estabilidad.

Dicho esto, vemos que las revoluciones significaron un riesgo a un orden establecido por eso la preocupación de su reconocimiento que justifica la clasificación. Por ejemplo: el reconocimiento de facto, y de iure, esto, como una forma de tener tiempo para definir con la autoridad constituida.

Sobre las revoluciones, Alberto Ulloa Sotomayor, afirmó: “Los Estados Unidos (...) se han reservado el Derecho de negar su reconocimiento a muchos de estos gobiernos (...) con tendencias más o menos manifiestamente contrarias a los intereses políticos (...) o económicos de sus hombres de negocios”. (1926, pág. 73).

Lo antes señalado, no hace sino confirmar otros puntos de vista, así por ejemplo Carlos Wiese, historiador, profesor universitario y diplomático, quien refiriéndose a los gobiernos de facto, y específicamente al Secretario de Estado James Buchanan de los Estados Unidos, quien en 1848 afirmó: “El gobierno de los Estados Unidos ha reconocido siempre a los gobiernos de facto. Reconocemos el derecho de toda nación para crear y reformar sus instituciones políticas según su propia voluntad y placer. No vamos tras el gobierno existente para comprometernos en la cuestión de legitimidad”. (1893, pág. 321).

En el caso de México, Venustiano Carranza en una nota de febrero de 1913 desconoció literalmente al General Victoriano Huerta como Jefe del Poder Ejecutivo, y en ese mismo sentido iban los Estados Unidos, sólo que no podemos obviar que años antes, a través de su Embajador Henry Lane Wilson apoyó el Golpe Militar del General Victoriano Huerta mediante el cual se derrocó y asesinó Francisco I. Madero, entonces presidente de México.

Es conocido, que el Presidente Woodrow Wilson quien era protestante utilizó en su política exterior el principio de no reconocimiento en los casos de México, Costa Rica y Nicaragua. La Doctrina Wilson en su plenitud, aunque encontramos ciertos matices.

En este sentido, resulta interesante, el comentario de Alberto Ulloa Sotomayor, quien sobre los Estados Unidos señaló: “En algunas oportunidades han adelantado el reconocimiento de iure (...) en el caso del presidente provisorio del Perú doce días después del Golpe de Estado (...) de 1914(...) y en otros casos sólo han avanzado con el reconocimiento de facto (...) después de la revolución del 4 de julio de 1919”. (1926, pág. 74).

En ambos casos, el Presidente de los Estados Unidos era Woodrow Wilson y reconoció a gobiernos luego de los dos Golpes de Estado, el primero que dio el mando al General Oscar R. Benavides en 1914 y el segundo que favoreció a Augusto B. Leguía en 1919.

Igualmente, tenemos al Canciller Carlos R. Tobar, 1907, quien en la época de los vientos revolucionarios propuso desde el sur del continente no reconocer este tipo de gobiernos mientras que no se hayan adecuado a las formas constitucionales. La Doctrina Tobar, tuvo éxito al materializarse el Tratado General de Paz y Amistad, firmado Washington de 1907, que comprometió a Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras y Nicaragua de no aceptar gobiernos revolucionarios.

Esta corriente también es conocida como la doctrina de la Legitimidad Constitucional mediante la cual los gobiernos deben tener el apoyo de sus asambleas, pero como se ha mencionado, en realidad fue una respuesta al contexto revolucionario. En 1936, Nicaragua y El Salvador reconocieron al gobierno del General Franco, actos contrarios a la Doctrina Tobar con la cual se puso en duda su vigencia.

También tenemos la Doctrina Estrada, en alusión al Canciller mexicano Genaro Estrada quien sostuvo esta postura sobre la base de la experiencia mexicana desde que los franceses pretendieron un presidente ajeno al elegido por ellos, por esta razón no practican el reconocimiento a otros gobiernos⁶, y actúan sobre la base del respeto a la autodeterminación de los pueblos, y porque consideran que estas situaciones la deben solucionar

⁶ Sobre el particular, Andrés Manuel López Obrador, Presidente de México a finales del mes de enero de 2019, recibió a Pedro Sánchez, Jefe de Gobierno español en el Palacio Nacional y explicó que se respetará la Doctrina Estrada y su origen en las intenciones francesas de aquella época.

internamente los países. Sin duda esto también se explica por su cercanía con los Estados Unidos, y por la influencia que ejercen en Centroamérica, esta Doctrina responde a los intereses naturales de los mexicanos. A lo largo de la historia, México también ha mostrado contradicciones.

En 1936, el Instituto de Derecho Internacional aprobó una Resolución en la que se refiere al reconocimiento de los Estados y los gobiernos. De la lectura del Artículo 10 sobre el reconocimiento de un nuevo gobierno que afirma se trata de un acto libre por el cual uno o varios Estados constatan que una persona o grupo de personas están en capacidad de obligar al Estado que pretenden representar y expresan su voluntad de mantener relaciones con ellos.

Tal como en el reconocimiento de los Estados, se trata de un acto discrecional, libre y no obligatorio, entonces depende de una voluntad política parte de una política exterior.

La Doctrina Larreta, llamada así por la propuesta formulada por el uruguayo Eduardo Rodríguez Larreta en 1944, quien siguiendo el criterio legalista, planteaba el reconocimiento mediante la adopción de una posición colectiva o concertada, sin acciones militares, cuando los gobiernos tienen origen de facto, por razones de democracia.

La Doctrina Betancourt, fue promovida por el presidente venezolano Rómulo Betancourt desde 1959 hasta 1968 con un llamado espíritu de legalidad para no mantener relaciones diplomáticas con gobiernos sin origen democrático o dictatorial. Esta doctrina, que es contraria a la efectividad, cambió luego que el presidente Rafael Caldera llegó al poder y consideró que su país se encontraba camino al aislamiento.

La Doctrina Díaz Ordaz, propuesta mexicana de 1969, que va en el mismo sentido y más allá de la Doctrina Estrada, conocida como la tesis de la continuidad, se aplicó en el caso de Cuba es decir, continuar con el reconocimiento diplomático indistintamente de la política de los Estados.

Desde la perspectiva europea, el reconocimiento de los gobiernos también ha sido materia de publicaciones, así la propuesta del polaco – británico y en su momento Juez de la Corte Internacional de Justicia, Hersch L. Lauterpacht que es reconocida como una doctrina que resalta la

efectividad, es decir de quien tiene el control efectivo de la situación, sigue en realidad el pensamiento de los clásicos del derecho internacional europeo.

Siendo así, resulta pertinente el comentario de Carlos Wiese, quien sostuvo en los supuestos de incertidumbre tratándose de dos Ejecutivos y la posesión de la autoridad, puede ser que ninguno de los dos sea recibido, pero que existía el derecho de conferenciar, relaciones que “continúan bajo la elástica ficción de la oficiosidad o acción extraoficial”. (1893, pág. 323).

En la misma línea europea de inicios del siglo XX, tenemos por ejemplo a Franz von Liszt, quien considera que las modificaciones al interior de un Estado no “influyen” en el ámbito internacional, salvo que se ponga en cuestión la existencia propia del Estado y que sus efectos trasgredan este límite.

Una visión más contemporánea la tenemos con los profesores Patrick Daillier y Alain Pellet, este último uno de los abogados del Perú ante la Corte Internacional de Justicia, ellos trasladan la lógica del reconocimiento de los Estados al de los gobiernos, en el sentido que se tratan de actos declarativos y no constitutivos, y que al mismo tiempo que forman parte de las relaciones internacionales.

Ambos profesores reconocen que cierta parte de la doctrina considera el Reconocimiento de los Gobiernos una institución inútil. Esta lógica, permitiría afirmar que el reconocimiento de un gobierno o no, es un acto unilateral más vinculado a las relaciones internacionales que al Derecho Internacional Público propiamente dicho.

En este mismo sentido señalan que las distintas doctrinas “políticas” lo que hacen es moralizar el reconocimiento de los gobiernos, añadiéndose conceptos como legalidad, situación que no ha llegado a ser definitiva en derecho, por la existencia de ciertos principios, por ejemplo la no injerencia.

En todo caso, el reconocimiento de los gobiernos es un tema que refleja la experiencia de cada país, en el caso de Francia no podemos olvidar el caso de Francia Libre, un gobierno constituido en el exilio que tuvo que acostumbrarse a un “reconocimiento funcional” en momentos tan difíciles como fue la Segunda Guerra Mundial.

II. El Reconocimiento de los Gobiernos en la actualidad

En el recorrido histórico y doctrinal planteado sobre el reconocimiento de los Estados y los gobiernos se puede apreciar la estrecha relación que guarda con las relaciones internacionales así como los comportamientos contradictorios de los gobiernos.

En lo que se refiere a nuestra Región hay dos elementos que debemos tener en cuenta, primero la presencia de los Estados Unidos, y segundo el contexto de la Guerra Fría.

La evolución de la sociedad internacional no ha sido ajena a los cambios que se produjeron en el mundo, así tenemos la caída del Muro de Berlín, el fin de la Guerra Fría, el inicio de la Globalización y/o Mundialización; así como, el desarrollo de las innovaciones tecnológicas, todos estos acontecimientos han tenido un impacto en las relaciones internacionales.

Actualmente, el mundo virtual permite un mayor acceso a la información como en diversas partes del mundo; por ejemplo: Los desastres naturales y las violaciones a los Derechos Humanos, hechos que tienen un mayor impacto en cada uno de nosotros puesto que somos más sensibles a las desgracias que se producen en el mundo y el impacto de las noticias genera una mayor preocupación de la ciudadana, que exigen mayores resultados a los líderes mundiales. Todo esto genera reacciones, de una parte los gobiernos a través de su política exterior y de otra parte, el Derecho; por ejemplo: Ante una pretendida constitucionalización de las relaciones internacionales.

El reconocimiento de los gobiernos se puede resumir a la confrontación de dos principios: Legalidad versus Eficacia, perspectivas bajo las cuales se analiza jurídicamente las Relaciones Internacionales.

A. Democracia, Derechos Humanos y Relaciones Internacionales

En esta breve historia se evidencia el desarrollo del reconocimiento de los gobiernos, el reflejo de la preocupación y el cuidado de los países, por ejemplo con la Revolución Francesa, cuando algunos Estados ante la

intensidad de los hechos consideraban a Francia fuera de la Comunidad Internacional, o también en el caso de la Revolución Rusa.

Asimismo, la actitud de los gobiernos ante el reconocimiento de los grupos beligerantes, o incluso en acontecimientos de guerra civil, situaciones que se han considerado inamistosas y que han afectado las relaciones entre los Estados.

Seguidamente, encontramos contradicciones, por ejemplo en lo que atañe a España, por un lado reconoció la Doctrina Estrada porque consideraba que se sostenía en el realismo y que facilitaba la coexistencia, (esta postura le ha permitido mantener sus relaciones con Cuba, donde tienen una agenda bilateral con varios temas pendientes, por ejemplo las expropiaciones al inicio de la Revolución); y por otro lado, una actitud distinta en el caso de China y Venezuela.

En 1973, no obstante esto, España que había reconocido la Doctrina Estrada, declaró: “reconoce al Gobierno de la República Popular de China como único gobierno legal de China y reconoce la posición del gobierno chino según la cual Taiwán es una provincia de la República Popular de China y ha decidido suprimir su representación oficial en Taiwán antes del 10 de abril de 1973”.

Independientemente de la contradicción española, el reconocimiento expreso a China va más allá de lo que significa el reconocimiento de un gobierno porque incluso desconoce del todo a Taiwán. Son cuestiones de política internacional y política exterior.

Otras contradicciones históricas es por ejemplo la Doctrina Tobar que se puso en cuestión cuando Nicaragua y el Salvador, que habían aceptado esta doctrina, reconocieron al Gobierno del General Franco en 1936, quien llegó al poder por un Golpe de Estado.

En Europa, Francia desarrolla una doctrina que entiende el reconocimiento de los gobiernos como un acto formal no es necesario, y sigue la lógica de la continuidad que se sustenta en la efectividad y no sobre la legalidad. En otras palabras, el Principio de Eficacia prevalece sobre el Principio de Legitimidad.

En el caso del Reino Unido, se reconoce la doctrina de la Eficacia y se aplicó por ejemplo al reconocer el seis de enero de 1950 al gobierno de la República Popular China porque ejercía un control efectivo de la mayor parte del territorio.

Como se ha afirmado líneas arriba, a todos estos hechos debemos añadir el fin de la Guerra Fría, la caída del Muro de Berlín, el desarrollo tecnológico y un tratamiento distinto de la democracia y los derechos humanos, que en su conjunto han tenido un efecto paulatino en el reconocimiento de los gobiernos.

En Haití, en setiembre de 1991, tuvo lugar un Golpe de Estado militar en contra de Jean Bertrand Aristide, elegido en lo que se consideraba la primera elección democrática. A pesar de todos los esfuerzos la OEA no obtuvo mayores resultados, hasta que la ONU, a través del Consejo de Seguridad y los Estados Unidos permitieron el regreso de J.B. Aristide para el término de su mandato.

En el Perú durante Golpe de Estado del cinco de abril de 1992, a pesar de lo sucedido el gobierno de facto tuvo un reconocimiento por parte de la OEA y los Estados Unidos (de alguna manera condicionado), y no se consideró que el vicepresidente Máximo San Román había juramentado como presidente y exigía su reconocimiento, algo que nunca sucedió.

Los esfuerzos en el seno de la OEA se materializaron con la aprobación de la Carta Democrática Interamericana el 11 de setiembre de 2001, en la ciudad de Lima, hecho que coincidía con la recuperación de la democracia en el Perú. En concreto, se establece que la ruptura del orden democrático o su alteración es un obstáculo insuperable para que pueda participar en la OEA, es decir se trata de una Resolución, un mecanismo jurídico y político de presión en caso de un Golpe de Estado.

En junio del año 2009 se produjo un Golpe de Estado en Honduras en contra del presidente Manuel Zelaya, quien terminó en el exilio en Costa Rica. Como consecuencia de estos hechos la OEA suspendió a Honduras, algunos países centroamericanos se pronunciaron en contra, los embajadores de la Unión Europea se retiraron, es decir algunos reconocían al nuevo gobierno, y otros a partir de la elección del presidente Porfirio Lobo en noviembre de 2009.

En junio del año 2012, se dio un Golpe de Estado en Paraguay, conocido como un golpe parlamentario, el cual separó del poder a Fernando Lugo, esto significó una fuerte presión de los países latinoamericanos, siendo Paraguay suspendido del Mercosur, se produjo el retiro de varios embajadores y en la OEA no se llegó a ninguna sanción específica.

En estos dos últimos casos se ha visto una dinámica de las diversas formas de reconocimientos ante el aumento de protestas sociales y una mayor preocupación de los gobiernos y de los organismos internacionales por la democracia, en momentos que la región ya se encontraba dividida en términos ideológicos. Aquí podemos ver que el reconocimiento de los gobiernos en estos casos, más que un tema de Derecho es un instrumento de política internacional.

En términos jurídicos lo que prevalecería sería la regla del reconocimiento, y no lo contrario que es la negación, y tampoco, como se ha visto, la ruptura de las relaciones diplomáticas que no necesariamente significa la negación del reconocimiento, porque en realidad los más perjudicados son los residentes extranjeros que residen en el país no reconocido

– El Perú y el Reconocimiento de los Gobiernos

Se ha determinado la influencia de las diferentes doctrinas sobre el reconocimiento de los gobiernos en América Latina, así como sus contradicciones según los intereses nacionales. De todas, es la Doctrina Estrada, la que tuvo mayor alcance, no hay que olvidar su inicio en una época en el cual el mundo vivía bajo los efectos de la Gran Crisis económica y las experiencias de la Revolución Mexicana.

La Doctrina Estrada de alguna manera llegó al Perú para generar debate, así tenemos, El Comercio en su edición de 07 de octubre de 1930, publicó bajo el título de “La declaración mexicana” una opinión donde se consideraba que se trataba de un asunto de importancia relacionado con la soberanía nacional y el riesgo existente de convertir a gobiernos extranjeros en calificadoras de la “bondad o inconveniencia” de un gobierno, y así consideraba el buen criterio utilizado y por ello, los comentarios favorables en la prensa continental, en aras de una amistad sincera.

Asimismo, el 08 de octubre en el diario La Libertad bajo el título “Sobre el reconocimiento de los gobiernos sur-americanos, una nueva teoría internacional”, se afirma que la igualdad se ve afectada más que nunca con la práctica del reconocimiento oficial a los nuevos gobiernos, que se trata en realidad de una supervigilancia para que algunos puedan discernir en cuestiones internas, que en realidad se pretende un tribunal supremo, esto gracias a que los propios países lo han permitido por sus diferencias internas.

– El Caso de Venezuela

Si hay algo que ha puesto en práctica el reconocimiento de los gobiernos en la política peruana es la situación con Venezuela, por ejemplo durante el gobierno del ex presidente Ollanta Humala, se cuestionaba en cierto sector del país la presencia de alguna representación oficial durante la juramentación del ex presidente Hugo Chávez.

Durante casi una semana los titulares de los diarios reflejaban la opinión de políticos e internacionalistas que afirmaban que no se podía reconocer al gobierno de Hugo Chávez por el peligro que significaba para el país. Sin embargo, pocos pusieron atención al día que se dio a conocer los resultados de las elecciones y cuando el ex presidente Ollanta Humala saludó la reelección del ex presidente venezolano, ese mismo día.

No existe una guía, ni formalidades para el reconocimiento de los gobiernos, y la voluntad del Perú fue expresada en su momento y confirmada por los hechos posteriores.

En Venezuela la situación cambió con la presidencia de Nicolás Maduro, y también cambió la postura del Perú al inicio de la llegada masiva de migrantes venezolanos. Un momento clave es el discurso del ex presidente Pedro Pablo Kuczynski en la Asamblea General de las Naciones Unidas cuando expresó su preocupación por la situación venezolana y propuso la creación de un Grupo de Lima, tomando como ejemplo el recordado Grupo de Lima que se formó de manera complementaria al Grupo Contadora durante la crisis de América Central en los años ochenta. Es posible que la

experiencia del ex presidente Kuczynski y del ex canciller Ricardo Luna, funcionarios en aquellas épocas, haya sido un insumo para la creación del Grupo de Lima versión 2 (v2).

La existencia del Grupo de Lima v2, refleja dos cosas, primero, las limitaciones de la OEA para confrontar el problema político diplomático, y segundo, una región dividida, que ha trasladado la polarización de los asuntos internos venezolanos a la Región. La crisis ha llegado a tal punto que el reconocimiento de los gobiernos ha sido puesto en debate.

El mes de enero del presente año, el Presidente Nicolás Maduro prestó juramento por un nuevo mandato presidencial, este hecho ha sido cuestionado por su falta de legitimidad, además de la grave crisis interna que se ha extendido a la Región por el tema migratorio. Todo esto ha generado un pleno rechazo del Grupo de Lima v2, y paralelamente la proclamación de Juan Guaidó como Presidente encargado, conforme a la interpretación “de parte” de la Constitución venezolana.

En realidad, se trata de dos autoridades en disputa y del regreso del reconocimiento de los gobiernos en el escenario del Derecho Internacional Público y las relaciones internacionales.

A finales de enero, uno de los “presidentes”, Juan Guaidó empezó la designación de Embajadores en distintos países, Estados Unidos, Honduras, Costa Rica y Perú, principalmente en los países que conforman el Grupo de Lima v2.

El 30 de enero de 2019 en un Comunicado de la Secretaria de Relaciones Exteriores y Cooperación Internacional, el gobierno hondureño manifestó, con relación a la designación de representantes diplomáticos, que se encontraba a la espera de la formalización de la solicitud para pronunciarse conforme a los usos y costumbres del Derecho Internacional Público.

Posteriormente Honduras, el 31 de enero dio cuenta de la misiva a través de la cual el “Presidente encargado” Juan Guaidó nombró a Juan Sandoval como Embajador, por lo que reconoció y otorgó el beneplácito como Embajador de la República Bolivariana de Venezuela en Honduras. Un ejemplo práctico de un reconocimiento inmediato, y que al mismo tiempo nos demuestra el mayor peso concedido al Principio de Legalidad por encima del Principio de Eficacia.

En este mismo sentido se han pronunciado los gobiernos de Estados Unidos, Costa Rica y Perú en los últimos días, en el caso peruano se ha reconocido la legitimidad de Carlos Scull como representante de uno de los presidentes, Juan Guaidó, sin mencionar el carácter plenipotenciario y su categoría de Embajador.

Las opiniones internacionales no han sido ajenas, en un artículo de opinión de reciente publicación en el diario El Mundo, la catedrática en Derecho Internacional Público de la Universidad Complutense de Madrid Araceli Mangas Martín afirmó lo siguiente: “el derecho internacional sólo prevé el reconocimiento de Gobiernos cuando se produce un cambio de mandatarios al margen de los causes legales o constitucionales del Estado en cuestión”. “No importa si es o no democrático; lo que importa es que los cambios de titularidad personal en el Ejecutivo se hagan conforme a sus propias reglas” (El Mundo, 2019).

La postura de los países europeos no ha sido de una sola voz, el reconocimiento a Juan Guaidó se aprobó en el Parlamento Europeo, que no es la instancia pertinente para un reconocimiento, y países como Italia no tomaron decisiones ni conjuntas, ni inmediatas.

Los países europeos apuestan por una salida política y pacífica, si bien España y Francia tomaron posiciones firmes según el Principio de Legalidad, estas son contrarias al Principio de Eficacia que hemos visto en otros casos, por ejemplo con China. Es así, que Europa intenta tener un papel decisivo en la crisis venezolana que le permita hacer sentir su voz en medio de los intereses rusos, chinos y norteamericanos.

En el caso de los Estados Unidos tenemos que tanto Cuba como Venezuela son consideradas por la gestión del Presidente Donald Trump como un peligro para su Seguridad Nacional, los clasifica como adversarios o enemigos, ha establecido políticas restrictivas hacia ambos países, tal como lo ha hecho con Rusia y China en otras oportunidades. Es así, que en la situación de Venezuela bajo la bandera de la libertad y la democracia el Principio de la Libertad se impone al Principio de la Eficacia.

En Estados Unidos el reconocimiento de los gobiernos es una atribución del Presidente, esto quedó establecido en el caso Zivotofsky

v. Kerry, cuando la Corte Suprema que se trata de un poder exclusivo del mandatario. Esto quiere decir que es un asunto de política exterior, seguridad nacional y política internacional. De esta forma se podría entender el reconocimiento que hicieron en los casos de Libia, Siria o el traslado de la embajada americana de Tel Aviv a Jerusalén, con los riesgos que eso ha significado.

En el caso de Rusia y China tienen intereses concretos en Venezuela que pasan por temas de petróleo y de deudas, además de razones geopolíticas que legitiman su presencia en nuestra Región.

En la ONU el problema es visto en el seno del Consejo de Seguridad, donde el derecho de veto de Rusia y China permite descartar cualquier intervención militar bajo cualquier denominación en territorio Venezolano.

La OEA ha demostrado sus limitaciones naturales con la propia existencia del Grupo de Lima v2, y a pesar de los esfuerzos y singulares formas del actual Secretario General no parece ser el lugar apropiado para cualquier solución político - diplomática.

En medio de una crisis migratoria que afecta a buena parte de la Región, así como a cuestiones ideológicas que polarizan el continente se expresa una ayuda humanitaria desde países limítrofes, situación que genera inestabilidad por el riesgo de la amenaza militar y de más víctimas. Es una situación sin precedentes y de predicciones difíciles.

Mientras tanto el Perú, con el cambio del presidente, y con el fenómeno migratorio, pareciera dejar en manos de sus diplomáticos el asunto, buscando un mayor cuidado al momento del reconocimiento del representante de Juan Guaidó, y a las medidas para evitar el uso de la fuerza porque de producirse podría afectar la imagen del Perú.

A pesar de la lectura de los acuerdos del Grupo de Lima v2, y la opinión mayoritaria de los medios de comunicación y los grupos de Poder, así como la presencia del Perú durante este año en el Consejo de Seguridad, el ideal es que el Perú sepa mantener su autonomía como Estado.

En los últimos días, el Presidente Martín Vizcarra en una entrevista concedida al diario español *El País* reconoció la proclamación de Guaidó

como presidente encargado, y la misma suerte corrió su representante en el Perú. (El País, 2019)

Finalmente, el Presidente Martín Vizcarra hizo un discurso con un contenido político en contra del presidente Maduro en el Congreso español, mientras que el vicecanciller dio quince días para el retiro del país de los diplomáticos afines a Nicolás Maduro, en momentos que Luis Almagro, Secretario General de la OEA señala que no cabe la neutralidad.

Conclusiones

Está vigente la afirmación de Alberto Ulloa Sotomayor, en cuanto al reconocimiento de un Estado, aplicable al reconocimiento del gobierno, en el sentido que: *“la oportunidad del reconocimiento es una cuestión de política internacional y no de derecho”*

Encontramos en nuestra región una diversidad de doctrinas, todas ellas políticas, con sus respectivos casos prácticos y contradicciones que no se deben confundir con los principios reconocidos en el Derecho Internacional Público, como son la no injerencia o la Libre Autodeterminación de los pueblos, al momento del reconocimiento de los gobiernos.

En las doctrinas políticas sobre el reconocimiento existen dos principios, uno el Principio de la Legalidad y dos, el Principio de la Eficacia, ambos confrontados y son la base sobre la cual los gobiernos, conforme a sus intereses y valores, toman decisiones.

En el reconocimiento de los gobiernos no existe una “Guía de Aprobación” al ser un tema de política internacional, y siendo así, se mantienen las condiciones para la confrontación entre el Principio de Legalidad y el Principio de Eficacia.

El Perú al apostar por el reconocimiento Juan Guaidó como presidente encargado ha seguido el Principio de Legalidad y sus expectativas están en un pronto cambio de régimen.

Si prevalece el Principio de Legalidad sostenido por el Grupo de Lima, los Estados Unidos y el Secretario General de la OEA, más el uso de la fuerza, se constataría, una vez más, la necesidad de los Estados Unidos para solucionar una crisis regional, y al mismo la incapacidad de solucionar nosotros mismos nuestras controversias.

En recientes experiencias, los Estados Unidos han apostado por el cambio de régimen, como es el caso de Libia y Siria, lo cual constituyen referencias a tener en cuenta en el caso de Venezuela y en sus posibles resultados.

Referencias

DAILLIER, P, y PELLET, A. (2002) *Droit International Public*. Paris. LGDJ.

INSTITUCIONES DE DERECHO INTERNACIONAL PÚBLICO. S/F. (Cuba). Revisado 28 de febrero de 2019.

INSTITUTO AMERICANO DE DERECHO Y LEGISLACIÓN COMPARADA (1931). *La Opinión universal sobre la doctrina Estrada*. México: IADLC.

INSTITUTO DE DERECHO INTERNACIONAL (1936), *El Reconocimiento de nuevos Estados y nuevos gobiernos*, coordinador Philip Marshall Brown. Web: http://www.idi-iil.org/app/uploads/2017/06/1936_bru_x_01_fr.pdf

LARA, R y De ICAZA, G.A. (Coord.) (2006). *Derecho internacional público*. Ciudad de México: Iure editores.

MANGAS, A. (07/02/2019) *Reconocimiento y derecho internacional*. Diario El Mundo recuperado. Recuperado de <https://www.elmundo.es/opinion/2019/02/07/5c5ae22b21efa0ab028b466e.html>

S/N. *Instituciones de Derecho Internacional Público*. S/F. (Cuba). Revisado 28 de febrero de 2019.

SALMÓN, E. (2014). *Curso de Derecho Internacional Público*. Lima: Fondo Editorial PUCP.

ULLOA, A. (1926). Derecho Internacional Público. Lima: SanMartí y Cía.

VON LISZT, F. (1929). Derecho Internacional Público. Barcelona: Gustavo Gili, Editor.

WIESSE, C. (1893). Reglas de derecho internacional aplicables a las guerras civiles. Lima: Editor Viuda Galland.