



Informe

Sobre el reconocimiento de jefes de Estado extranjeros

Sobre el reconocimiento de Jefes de Estado extranjeros

Referencia:	WD 2 - 3000 - 014/19
Finalización del trabajo:	7 de febrero de 2019 (también fecha de la última consulta de fuentes en internet)
Departamento técnico:	WD 2: Relaciones exteriores, derecho internacional, cooperación económica y desarrollo, defensa, derechos humanos y ayuda humanitaria

Los servicios científicos del Bundestag alemán asisten a los miembros del Bundestag alemán en sus actividades desarrolladas en el marco de sus mandatos. Sus trabajos no reproducen los criterios del Bundestag alemán, de uno de sus órganos o de la administración del Bundestag. Antes bien, entran dentro de la responsabilidad profesional de sus autoras y autores, así como de la dirección de los departamentos técnicos. Los trabajos de los servicios científicos reproducen únicamente la situación actual al momento de la redacción del texto y constituyen un trabajo individual realizado por encargo de uno de los diputados del Bundestag. Los trabajos pueden contener informaciones sujetas al deber de confidencialidad del Bundestag, protegidas o que no resulten apropiadas para su publicación. Una prevista reproducción o publicación de los contenidos deberá notificarse por anticipado al departamento técnico correspondiente, quedando únicamente permitida con la indicación de la fuente. El departamento técnico asesorará sobre las cuestiones a tener en cuenta al respecto.

Índice

1.	El reconocimiento de jefes de Estado extranjeros desde la perspectiva del derecho internacional	4
2.	Amenaza de reconocimiento	8
3.	Amenaza de intervención militar y encarcelamiento	9

1. El reconocimiento de jefes de Estado extranjeros desde la perspectiva del derecho internacional

El autor del encargo plantea la cuestión de si es lícito desde la perspectiva del derecho internacional que un Estado reconozca al **jefe de otro Estado extranjero como tal**, cuando dicho jefe de Estado posiblemente no haya adquirido su posición en el marco de la constitución extranjera vigente o cuando la constitucionalidad del cambio de gobierno sea puesta en duda por otros órganos constitucionales del Estado afectado según el derecho extranjero aplicable.

En términos generales resultan de aplicación los mismos principios de derecho internacional al reconocimiento de gobiernos que al **reconocimiento de Estados**.¹ Según la interpretación absolutamente mayoritaria en la teoría del derecho internacional, en principio el reconocimiento únicamente tiene efectos declarativos y no constitutivos.² Esto conlleva que el reconocimiento por parte de otro Estado no altera nada en absoluto en relación a la constitucionalidad o la inconstitucionalidad de un cambio de gobierno, cuestión que únicamente debe calificarse de acuerdo al derecho nacional.³ Esto significa que el mero reconocimiento no otorga legitimación al nuevo gobierno. En cuestión de reconocimiento, los Estados tienen un cierto marco discrecional, lo que puede conducir entre otras cosas a una práctica de reconocimiento distinta de los Estados frente al mismo gobierno.⁴

No obstante es preciso recalcar que el acto unilateral y declarativo de reconocimiento de un jefe de Estado extranjero no supone un acto legalmente nulo; así, el reconocimiento puede adquirir **efectos jurídicos** especialmente en combinación con el principio de buena fe, principio que

1 Básicamente Jost Delbrück, § 19 Concepto y significado legal del reconocimiento, págs. 187 y siguientes, así como § 20 El derecho y el deber del reconocimiento, págs. 196 y siguientes, en: Dahm/Delbrück/Wolfrum, Derecho Internacional, tomo I/1, 2ª edición, Nueva York 1988. Sobre las diferencias entre el reconocimiento de Estados y el de gobiernos ver James Crawford, Brownlie's Principles of Public International Law, 8th ed., Oxford 2012, págs. 151 y siguientes.

Comparar también Jochen A. Frowein, Recognition, in; Rüdiger Wolfrum (editorial), MPEPIL, <http://opil.ouplaw.com/view/10.1093/law:epil/9780199231690/law-9780199231690-e1086?prd=EPIL#law-9780199231690-e1086-div1-4> (last updated: December 2010), Números marginales 14 - 22.

2 Delbrück, en el lugar indicado.

3 Entre otros: Patrick Daillier/Alain Pellet, Droit International Public, 7e édition, Paris 2002, pág. 417 Par. 273.

4 En relación a la situación actual de los reconocimientos ver United Nations (United States) (AFP), UN will not join any group on Venezuela crisis talks: Guterres, <https://www.france24.com/en/20190204-un-will-not-join-group-venezuela-crisis-talks-guterres?fbclid=IwAR3A9OWuK9Oc40gBWHnDLN6cbOupJjUQymXGNjcS5s3BN5RmUFhaJYnc6wc>.

igualmente resulta de aplicación en el derecho internacional.⁵ Según las circunstancias específicas del caso concreto, la declaración de reconocimiento puede llegar a constituir una injerencia – lícita o ilícita – en los asuntos internos⁶ del Estado afectado o incluso un **acto hostil**⁷ contra dicho Estado.

En cualquier caso la **injerencia en asuntos internos** ha de calificarse de intervención ilícita desde la perspectiva del derecho internacional si dicha injerencia está unida a **medios coercitivos** o violencia (*forcible or dictatorial means*).⁸ En la mera declaración de reconocimiento de un gobierno no puede observarse dicha conexión con medios ilícitos según el derecho internacional.

En el caso concreto que nos ocupa procede además formular la cuestión de si se trata realmente de una injerencia en asuntos meramente internos. Los asuntos se consideran internos en el marco del derecho internacional cuando sean **responsabilidad exclusiva de actores nacionales**.⁹ Teniendo en cuenta la situación actual de los derechos humanos en el Estado afectado¹⁰, incluida

-
- 5 Entre otros: Daillier/ Pellet, en la obra citada, págs. 418 y siguiente. Sobre la buena fe ver Markus Kotzur, Good faith (bona fide), así como Thomas Cottier/Jörg Paul Müller, Estoppel, ambos en: Rüdiger Wolfrum (editorial), MPEPIL, <http://opil.ouplaw.com/view/10.1093/law:epil/9780199231690/law-9780199231690-e1412?rskey=353eg3&result=1&prd=EPIL>, así como <http://opil.ouplaw.com/view/10.1093/law:epil/9780199231690/law-9780199231690-e1401?rskey=353eg3&result=4&prd=EPIL>. Así por ejemplo entran Estados en contradicción con su propio comportamiento, cuando reconocen como tal a un nuevo jefe de Estado pero siguen considerando a los representantes del antiguo gobierno como diplomáticamente autorizados, vulnerando de esta forma el principio del *estoppel* en derecho internacional.
- 6 Sobre este tema entre otros: Philip Kunig, Prohibition of Intervention, en: Rüdiger Wolfrum (editorial), MPEPIL, <http://opil.ouplaw.com/view/10.1093/law:epil/9780199231690/law-9780199231690-e1434#law-9780199231690-e1434-div2-4>, (last updated April 2008).
- 7 Sobre este tema entre otros: Dagmar Richter, Unfriendly Act, en: Rüdiger Wolfrum (editorial), MPEPIL, <http://opil.ouplaw.com/view/10.1093/law:epil/9780199231690/law-9780199231690-e423?rskey=gE3FvM&result=1&prd=OPIL> (last updated January 2013).
- 8 Comparar también los ejemplos en Daillier/Pellet, en la obra citada, págs. 441 y siguiente, especialmente la referencia a ICJ, Military and Puramilitary Activities in und against Nicaragua (Nicaragua v. United States of America). Merits, Judgment. I.C.J. Reports 1986, p. 14, <https://www.icj-cij.org/files/case-related/70/070-19860627-JUD-01-00-EN.pdf>.
- 9 Kunig (en el lugar mencionado), cifra marginal 1.
- 10 Ver entre otros: ACNUDU, Visión general de temas de derechos humanos en Venezuela desde el 2014 hasta el presente (31.01.2019), <https://www.ohchr.org/en/NewsEvents/Pages/NewsSearch.aspx?CID=VE>; UN News, Independent UN rights expert calls for compassion, not sanctions on Venezuela, 31 January 2019, <https://news.un.org/en/story/2019/01/1031722>, Amnesty International, Venezuela 2017/2018, <https://www.amnesty.de/jahresbericht/2018/venezuela>, así como Human Rights Watch, Venezuela, <https://www.hrw.org/world-report/2018/country-chapters/venezuela>.

la migración provocada por la miseria que conlleva la situación social y económica,¹¹ existen dudas: Los **derechos humanos** (internacionales) ya no se consideran en derecho internacional únicamente parte del *domaine réservé* (nacional). La comunidad internacional considera por el contrario que su protección constituye cada vez más una tarea que debe asumirse conjuntamente.¹² También la dimensión regional de la huída y migración provenientes del Estado afectado pone en duda ya desde hace tiempo la **seguridad internacional**.¹³ No obstante ha de diferenciarse estrictamente entre los aspectos de derechos humanos y derecho internacional de la situación nacional por una parte y la cuestión de la **elección o nombramiento del jefe de Estado** por otra parte. Esta última pregunta sigue encontrándose en la exclusiva responsabilidad de los actores nacionales, al menos en tanto no se produzca el derrumbe total de la estatalidad.¹⁴ Por lo tanto existen razones importantes para estimar que el reconocimiento de un jefe de Estado *ad interim* en el caso presente supone una injerencia en asuntos internos. Así pues la pregunta de si la injerencia en asuntos internos en el caso presente ha de ser calificada de **injerencia ilícita** sigue siendo plenamente procedente.

La doctrina de derecho internacional es en principio restrictiva en relación al reconocimiento de gobiernos nuevos en aquellos casos en los que su fundamento constitucional no ha sido aclarado nacionalmente de forma definitiva:

"El nombramiento y la composición del gobierno no vienen determinados por el derecho internacional, sino por la constitución nacional de los Estados. Los Estados están obligados a reconocer también en el tráfico jurídico internacional al gobierno competente según el derecho nacional del Estado afectado como órgano del mismo. Lo mismo resulta de aplicación sin embargo para el **gobierno revolucionario, que realmente ha logrado imponerse**. Allí donde el nuevo poder ha de imponerse mediante la lucha frente al poder hasta entonces legítimo, es necesario que la lucha se haya resuelto a su favor desde un

-
- 11 UNHCR, Venezuela situation, <https://www.unhcr.org/venezuela-emergency.html>, considera: "People continue to leave Venezuela due to violence, insecurity and threats, and lack of food, medicine and essential services. With over **3 million Venezuelans now living abroad**, the vast majority in countries within South America, this is the **largest exodus in the recent history of Latin America**. Ongoing political, human rights and socio-economic developments in Venezuela compel growing numbers of children, women and men to leave for neighbouring countries and beyond. Many arrive scared, tired and in dire need of assistance." (destacado por el autor del trabajo)
 - 12 En este sentido entre otros: Katja S. Ziegler, *Domaine Réservé*, en: Rüdiger Wolfrum (editorial), MPEPIL, <http://opil.ouplaw.com/view/10.1093/law:epil/9780199231690/law-9780199231690-e1398#law-9780199231690-e1398-div1-2> (last updated April 2013), especialmente cifras marginales 6, 12 y siguientes.
 - 13 Comparar UNHCR, Number of refugees and migrants from Venezuela reaches 3 million, 8 November 2018, <https://www.unhcr.org/news/press/2018/11/5be4192b4/number-refugees-migrants-venezuela-reaches-3-million.html>.
 - 14 Sobre la licitud de la intervención en "failed states" en aras a la protección del derecho de autodeterminación de los pueblos y de los derechos humanos comparar Daniel Thürer, *Failing states*, en: Rüdiger Wolfrum (editorial), MPEPIL, <http://opil.ouplaw.com/view/10.1093/law:epil/9780199231690/law-9780199231690-e1404?prd=EPIL#law-9780199231690-e1404-div2-4>, cifra marginal 13: "The right to self-determination, together with human rights, was considered to authorize intervention in matters of internal affairs with the object of restoring the State authority needed for the proper functioning of international law".

punto de vista objetivo y racional, sin que la lucha sin embargo tenga necesariamente que haber finalizado.¹⁵ [...]

El reconocimiento no debe ser prematuro, es decir, no debe producirse antes de que el nuevo poder estatal se haya impuesto definitivamente. El reconocimiento **prematuro** por sí sólo [...] no convierte al gobierno en un gobierno legítimo. No tiene por tanto efectos en derecho internacional. Por otro lado constituye una vulneración del poder estatal legítimo mediante la cual aquel que reconoce queda expuesto a **responsabilidad delictiva de derecho internacional** y queda además confrontado con serias dudas bajo el aspecto del mantenimiento de la paz.¹⁶ [...]

La valoración de si ha surgido un nuevo poder estatal, si se ha extinguido definitivamente el poder antiguo, constituye un juicio de valor de cara al futuro, a menudo inseguro. Existen situaciones, que pueden prolongarse por largos periodos de tiempo y que incluso desde un punto de vista objetivo y racional son susceptibles de ser interpretados de forma distinta. En tales situaciones ambiguas cada Estado deberá decidir según su **criterio político** si quiere reconocer ya o no al nuevo poder. Si bien todo Estado tiene derecho a reconocer al nuevo poder, éste carece de derecho a ser reconocido por otros Estados.¹⁷

Por lo demás hay que tener en cuenta que en la práctica de los Estados por lo que se refiere al reconocimiento de gobiernos extranjeros los propios **intereses nacionales y las consideraciones de oportunidades** juegan a menudo un papel decisivo, mientras que las cuestiones relevantes de derecho internacional del poder estatal efectivo no parecen recibir la atención prevista a nivel normativo.

Con los medios disponibles no puede determinarse con absoluta certeza si en la constelación en la que se basa la cuestión planteada por el autor del encargo las circunstancias mencionadas para considerar lícito el reconocimiento quedan cumplidas ya en el **momento de dicho reconocimiento** o algunos días más tarde. Así, tendría que aclararse en qué momento

15 Delbrück, en el lugar indicado, pág. 194. (destacado por el autor del trabajo)

Comparar también en este sentido Frowein, en el lugar indicado, cifra marginal 15: “Where there are still two competing governments, recognition of the revolutionary government as the government of the State **is unlawful unless it has established its authority to such an extent that the outcome of the conflict is clear** and the former government’s authority is reduced to a negligible area.” (destacado por el autor del trabajo)

En el resultado igualmente Crawford, en la obra citada, pág. 152: „In the case of governments, the standard set by international law is so far the **standard of secure de facto control of all or most of the state territory.**“ (destacado por el autor del trabajo)

En el mismo sentido Daillier/ Pellet, en la obra citada, pág. 418: „En effet, la reconnaissance du gouvernement est (...) fondée sur l’**effectivité des autorités gouvernementales nouvelles et non sur leur légalité.**” (destacado por el autor del trabajo)

16 Delbrück, en el lugar citado, pág. 200. (destacado por el autor del trabajo)

17 Delbrück, en el lugar citado, pág. 201. (destacado por el autor del trabajo)

exactamente queda decidido el conflicto entre el presidente y el presidente interino, aunque el mismo no haya finalizado aún. Para ello se precisan entre otras cosas investigaciones de la situación con actualizaciones diarias, quién ejerce en qué momento el control efectivo sobre el poder estatal, incluidas las fuerzas armadas y el aparato de seguridad.¹⁸ Únicamente a la luz de estas **conclusiones de hecho** podría determinarse de forma definitiva si el reconocimiento de un presidente interino polémico en el ámbito nacional en un momento determinado traspasa el umbral de la injerencia ilícita en los asuntos internos.

Incluso si en el caso presente el reconocimiento de un presidente interino polémico en su propio Estado no supusiera un traspaso del umbral de la injerencia ilícita – y por lo tanto contraria al derecho internacional – en los asuntos internos, cabría la calificación de **acto hostil** desde la perspectiva del derecho internacional. Se considera la existencia de un acto hostil cuando el comportamiento de un sujeto de derecho internacional provoca un perjuicio a otro sujeto de derecho internacional o expresa frente a dicho sujeto desprecio, sin que ello constituya no obstante una infracción del derecho internacional. Si bien un acto hostil no constituye un hecho internacionalmente ilícito (*international wrongful act*), tiene como consecuencia que el Estado destinatario de un acto hostil queda facultado para adoptar actos de retorsión, es decir, adoptar a su vez actos de represalia hostiles pero legales.¹⁹ Desde el punto de vista del gobierno actualmente en el poder, el reconocimiento de un jefe de Estado *ad interim* sería siempre calificado de hostil.

2. Amenaza de reconocimiento

El autor del encargo formula la consulta de hasta qué punto puede asociarse desde la perspectiva del derecho internacional la **exigencia de elecciones justas y libres** con la amenaza de reconocimiento del presidente interino como jefe de Estado en caso de que no se celebren dichas elecciones.

A la amenaza de reconocimiento del presidente interino se aplican en definitiva las mismas ideas que para el reconocimiento mismo. Así, dependerá también la licitud de la amenaza de quién sea el que ejerza el **poder estatal efectivo** en el Estado afectado al momento del reconocimiento con que se amenaza. Ya se hizo referencia más arriba a los márgenes de discrecionalidad, las complejas constataciones de situación y a las consideraciones de intereses aplicables a este contexto.

Por lo demás, el requerimiento de un Estado a otro Estado para que celebre elecciones democráticas no supone vulneración del derecho internacional. Si bien el derecho internacional no reconoce un **derecho a la democracia**, el desarrollo jurídico en este sentido es claramente

18 En cuanto a la situación actual comparar los informes ya mencionados más arriba (nota pie página 4) así como los correspondientes informes actuales de la ONU en <https://news.un.org/en/news/region/americas> .

19 Dagmar Richter, en el lugar indicado, cifras marginales 1 y 7. Comparar también Thomas Giegerich, Retorsion, en: Rüdiger Wolfrum (editorial), MPEPIL, <http://opil.ouplaw.com/view/10.1093/law:epil/9780199231690/law-9780199231690-e983?rskey=39hCtQ&result=1&prd=EPIL> .

dinámico.²⁰ Así, la comunidad internacional apuesta entre otros en la Declaración del Milenio de la Asamblea General de las Naciones Unidas por no escatimar en esfuerzos para fomentar la democracia y reforzar en todos los Estados las capacidades de aplicación de los principios y procedimientos de la democracia.²¹

3. Amenaza de intervención militar y encarcelamiento

La consulta del autor del encargo en relación a la licitud de la amenaza de una **intervención militar** y el **encarcelamiento** de un jefe de Estado aún activo en la prisión de la *Guantanamo Bay Naval Base* se refiere a las declaraciones emitidas por un consejero de seguridad del gobierno de Estados Unidos, que fueron citadas en la prensa.²²

El fundamento jurídico para la calificación de la amenaza es el **art. 2 (4) de la Carta de las Naciones Unidas**, según el cual todos los Miembros en sus relaciones internacionales se abstendrán de recurrir a la amenaza o al uso de la fuerza contra la integridad territorial o la independencia política de un Estado, o en cualquier otra forma incompatible con los propósitos de las Naciones Unidas.²³

La amenaza de encarcelamiento en la prisión de la *Guantanamo Bay Naval Base* puede igualmente interpretarse como amenaza de violencia física. La amenaza destinada al jefe de Estado se dirige contra la **independencia política** de un Estado y vulnera igualmente el principio de la **igualdad soberana** de los Estados.

La amenaza de intervención militar constituye una **amenaza de violencia contra la integridad territorial** de un estado. Puesto que las Naciones Unidas según el art. 2 (1) de su Carta están basadas en el principio de la igualdad soberana de todos sus Miembros y una intervención militar contradice el principio de la **igualdad soberana**, la amenaza también es **incompatible con los objetivos de las Naciones Unidas**.

No queda claro que el encarcelamiento en Guantánamo según las ideas del amenazante vaya a desarrollarse sobre la base de un proceso justo y con las garantías de un Estado de derecho ante un tribunal competente desde el punto de vista personal, material y territorial: Habida cuenta de

20 Comparar Knut Ipsen, Derecho Internacional, 6. edición, Múnich 2014, § 8 cifras marginales 61 y siguientes. Ver concretamente en relación al estado de desarrollo y perspectivas de futuro Gregory H. Fox, International Protection of the Right to Democracy, en: Rüdiger Wolfrum (editorial), MPEPIL, <http://opil.ouplaw.com/view/10.1093/law:epil/9780199231690/law-9780199231690-e773?prd=EPIL#law-9780199231690-e773-div1-7>, así como sobre el desarrollo histórico Daillier/Pellet, en la obra citada, pág. 433.

21 United Nations Millennium Declaration, A/Res/55/2, 8 September 2000, <http://www.un.org/millennium/declaration/ares552e.htm>, cifras marginales 24 y 25.

22 entre otros: El País, El consejero de Seguridad de Trump amenaza a Maduro con Guantánamo, 2. Februar 2019, https://elpais.com/internacional/2019/02/01/estados_unidos/1549040120_719684.html.

23 Carta de las Naciones Unidas de 26 de junio de 1945, <https://www.unric.org/html/german/pdf/charta.pdf>.

la prácticas de diversas administraciones estadounidenses observadas hasta el momento, la alusión a Guantánamo podría incluso interpretarse como amenaza de un encarcelamiento arbitrario.²⁴ En cualquier caso esta amenaza se encuentra también englobada en el ámbito de aplicación del art. 2 apdo. 4 de la Carta de las Naciones Unidas.

Que ambas amenazas vulneran los principios recogidos en la Carta de las Naciones Unidas es un hecho independiente de si el comportamiento del amenazado que el amenazante pretende alcanzar con su amenaza es conforme al derecho internacional o incluso conveniente desde el punto de vista del derecho internacional. La violencia y la amenaza de violencia contra la integridad territorial o la independencia política de un Estado quedan excluidos en la Carta de las Naciones Unidas como medios de imposición unilaterales.

La prohibición de la amenaza de violencia fue nuevamente confirmada por la comunidad internacional tras la adopción de la Carta de las Naciones Unidas, destacada igualmente en la denominada *Friendly Relations Declaration* de la Asamblea General de las Naciones Unidas.²⁵ Ésta establece en este sentido: "Todo Estado tiene el deber de abstenerse en sus relaciones internacionales de recurrir a la amenaza o al uso de la fuerza contra la integridad territorial o a la independencia política de cualquier Estado, o en cualquier otra forma incompatible con los propósitos de las Naciones Unidas. Tal amenaza o uso de la fuerza constituye una violación del Derecho Internacional y de la Carta de las Naciones Unidas y no se empleará nunca como medio para resolver cuestiones internacionales".²⁶

La cuestión sigue siendo hasta qué punto le son imputables al Estado como sujeto de derecho internacional las presuntas declaraciones de un consejero de seguridad del gobierno. Esta es una cuestión de la responsabilidad de los Estados. El derecho consuetudinario internacional aplicable en esta rama del derecho fue recogido en los borradores de los artículos de la Comisión de Derecho Internacional de las Naciones Unidas sobre la responsabilidad de los Estados por sus actuaciones contrarias al derecho internacional.²⁷ Según los art. 4 y 5 de los borradores de los artículos²⁸ depende de si la persona actuante está facultada según el derecho nacional para asumir funciones gubernamentales. Es de suponer que éste sería el caso del consejero de

24 Comparar Human Rights Commission, Report of the Chairperson of the Working Group on Arbitrary Detention, Ms. Leila Zerrougui; the Special Rapporteur on the independence of judges and lawyers, Mr. Leandro Despouy; the Special Rapporteur on torture and other cruel, inhuman or degrading treatment or punishment, Mr. Manfred Nowak; the Special Rapporteur on freedom of religion or belief, Ms. Asma Jahangir and the Special Rapporteur on the right of everyone to the enjoyment of the highest attainable standard of physical and mental health, Mr. Paul Hunt, E/CN.4/2006/120, 15 February 2006, <https://undocs.org/E/CN.4/2006/120>.

25 Declaración sobre los principios del Derecho Internacional sobre relaciones amistosas y cooperación entre los Estados de acuerdo con la Carta de las Naciones Unidas (Friendly Relations-Deklaration) (24 de octubre de 1970), [A/RES/2625 \(XXV\)](http://www.un.org/Depts/german/gv-early/ar2625.pdf), <http://www.un.org/Depts/german/gv-early/ar2625.pdf>.

26 En el lugar indicado.

27 ILC Draft Articles on Responsibility of States for Internationally Wrongful Acts, Text adopted by the International Law Commission at its fifty-third session, in 2001, and submitted to the General Assembly as a part of the Commission's report covering the work of that session (A/56/10), http://legal.un.org/ilc/texts/instruments/english/commentaries/9_6_2001.pdf.

28 En el lugar indicado, págs. 40 y 42.

seguridad del gobierno de los Estados Unidos. Sus actuaciones serían por tanto imputables al Estado.
