

# RECONOCIMIENTO, INTERESES ECONÓMICOS Y REPÚBLICA ESPAÑOLA

Luis V. Pérez Gil  
Universidad de La Laguna

## RESUMEN

El reconocimiento de gobiernos es uno de los temas centrales del Derecho internacional. Distintas escuelas y doctrinas tratan de dar respuesta a la problemática que se presenta a los gobiernos cuando se produce un cambio anormal en la forma de gobierno o en los detentadores del poder exterior de otro Estado. El reconocimiento se torna en un objetivo prioritario de los nuevos dirigentes porque les permite consolidar la situación política interna y asegurar la continuidad de las relaciones internacionales. En este ensayo el autor examina un caso histórico: el reconocimiento de la República española por el Gobierno de Chile en 1931. Para ello ha estudiado los Archivos Diplomáticos de Chile, España, Francia y Gran Bretaña.

PALABRAS CLAVE: reconocimiento de gobiernos, relaciones exteriores, política exterior.

## ABSTRACT

The recognition of new Governments is one of the central issues of International Law. Different schools of scienty and doctrines try to give an answer to the trouble that presents States when it takes an anormal change in the Government or in the people who have the external power of another State. Recognition is token as a priority objective of new leaders because it permits consolidate the internal political situation and assure foreign relations continuity. The author examines a historical case: the recognition of Spanish Republic by the Chilean Government in 1931. For this essay he has studied and consulted the Diplomatic Archives of Chile, Spain, France and United Kingdom.

KEY WORDS: recognition of new governments, foreign relations, foreign policy.

## INTRODUCCIÓN\*

El reconocimiento de gobiernos constituye uno de los temas de mayor relevancia en Derecho internacional, puesto que es una materia en la que pugnan diferentes escuelas y doctrinas en muchos casos enfrentadas y donde la práctica internacional sirve el material sobre el que trabajan los teóricos. Hemos creído oportuno tratar este tema en un contexto internacional particular: el inicio de la década de los

años treinta y las relaciones bilaterales hispano-chilenas, de acuerdo con la premisa del profesor Fernandois de que se trata de «un período fascinante (y terrible) para el historiador de los acontecimientos mundiales»<sup>1</sup>. Y como asunto focal, el reconocimiento internacional del régimen republicano triunfante en abril de 1931 y del Gobierno Provisional como gobierno de España. Esto es así porque, aunque consecuencia de una consulta electoral, el Gobierno Provisional era un gobierno *de facto* proclamado en vulneración de las normas constitucionales internas, las que determinan tanto la forma como los órganos políticos del Estado.

La problemática se plantea, porque aun en los casos de ausencia de violencia, la alteración del ordenamiento constitucional provoca dudas e incertidumbres legítimas en los otros miembros de la sociedad internacional, en particular acerca de la efectividad del nuevo gobierno para ejercer la soberanía interior y exterior del Estado y sobre su capacidad para asumir los derechos y obligaciones establecidos conforme al Derecho internacional. En este sentido, la calificación de gobierno *de facto* surge desde el punto de vista del Derecho interno, es decir, aquel gobierno que se establece o se mantiene en el poder con violación de las normas constitucionales del Estado. En este sentido abundan las definiciones aportadas por la doctrina. Según Podesta Costa, «se designa con el nombre de gobierno *de facto* a la autoridad que deponiendo al gobierno existente, o por lo menos, reemplazándolo de súbito, se implanta por fuerza sobre el ordenamiento preestablecido y ejerce el poder público sobre la generalidad de las personas y las cosas de determinado territorio»<sup>2</sup>. Para Real se trata de aquel gobierno «que se constituye por sí mismo, prescindiendo del mecanismo legal, o que se mantiene y hace valer por sí mismo, proporcionalmente a su fuerza, independientemente del Derecho o también en contraste con él»<sup>3</sup>. Para Verhoeven la expresión designa «todo gobierno que se ampara efectivamente en el poder del Estado en violación de la legalidad constitucional»<sup>4</sup>. Con tal fundamento, los gobiernos proceden a hacer un análisis de la situación fáctica a fin de continuar o no relaciones con el grupo que aparentemente ejerce el poder exterior. El gobierno *de facto* se puede transformar en *de iure* mediante la consulta electoral, el plebiscito o el restablecimiento de la legalidad constitucional anterior.

---

\* Este trabajo ha contado con la inestimable ayuda en lo académico y en lo personal de los profesores Dr. Joaquín Fernandois (Pontificia Universidad Católica de Chile), Dr. Iván Witker (Instituto de Estudios Avanzados de la Universidad de Santiago de Chile) y Dr. Cristián Garay (Instituto de Estudios Avanzados de la Universidad de Santiago de Chile), amigos y compañeros.

<sup>1</sup> *Abismo y Cimiento. Gustavo Ross y las relaciones entre Chile y Estados Unidos, 1932-1938*. Ed. Universidad Católica de Chile. Santiago de Chile, 1997, p. 17.

<sup>2</sup> *Manual de Derecho internacional público*. Ed. Argentina. Buenos Aires, 1943, p. 66.

<sup>3</sup> En JIMÉNEZ DE ARÉCHAGA: *Reconocimiento de gobiernos*. Universidad de Montevideo. Montevideo, 1947, p. 20.

<sup>4</sup> *La reconnaissance internationale dans la pratique contemporaine*. Éditions A. Pedone. París, 1975, p. 84.

En estas condiciones, la obtención del reconocimiento constituye un objetivo importante de los nuevos dirigentes del Estado, lo que les permite consolidar la situación interna y la continuidad de las relaciones exteriores, en especial cuando procede de las grandes potencias porque su actitud es seguida por los otros Estados que conforman sus áreas de influencia.

En el presente ensayo nos ocuparemos de analizar el estado de la cuestión en materia de reconocimiento de gobiernos en la doctrina y en la práctica de los años treinta —aunque sin excluir referencias al momento actual cuando resulten adecuadas para la comprensión del tema—, la instauración del Gobierno Provisional el 14 de abril de 1931 y el proceso de reconocimiento del nuevo régimen político por las grandes potencias. Nos centraremos en la actuación del gobierno de la República de Chile. El examen de los Archivos diplomáticos ha permitido avanzar un paso en la cuestión para valorar la actuación del gobierno de un Estado débil, en la terminología del realismo periférico. En este caso considerando una toma de postura independiente del proceder de las grandes potencias del período<sup>5</sup>.

---

<sup>5</sup> Las fuentes documentales proceden de los siguientes organismos. El Archivo del Ministerio de Asuntos Exteriores de España, Sección de Archivo Renovado (Plaza de la Provincia, 1, Madrid), contiene el mayor volumen de documentos internos sobre política exterior y el intercambio diplomático entre el Ministerio de Estado y las Representaciones de España en el extranjero. El Archivo General de la Administración, Sección Asuntos Exteriores (Alcalá de Henares, Madrid), con importante documentación referente a la actividad exterior del Estado. El Archivo General Histórico del Ministerio de Relaciones Exteriores de Chile (Bandera, 52, Santiago), depositario de un Fondo constituido por abundantes documentos de la política exterior, oficios confidenciales y telegramas dirigidos y recibidos de las Misiones diplomáticas, entre ellas la Embajada en Madrid. El conjunto de volúmenes pertinentes a diferentes secciones sobrepasa los cuarenta. El Archivo Nacional de Chile, Sección Siglo xx (Agustinas, 3.250, Santiago), que contiene abundantes datos y documentos de las Misiones diplomáticas extranjeras acreditadas en Chile. También la Biblioteca de la Academia Diplomática Andrés Bello (Catedral, 1183, Santiago). De los actores principales del sistema europeo de entreguerras hemos obtenido referencias en el Archive du Ministère des Affaires Étrangères de Francia, série Z, Europe 1918-1940, sous-série Espagne (1930-1940) (Quai d'Orsay, París), y en la Public Record Office (The National Archives) de Gran Bretaña, Foreign Office (Kew, Londres). Tanto en los Fondos españoles como en los chilenos resulta patente la dispersión de la documentación referente a las relaciones exteriores entre los diversos Archivos, lo que provoca una dificultad añadida a la labor del investigador, particularmente cuando se trata de documentos conexos o que establecen remisiones entre sí. PEREIRA CASTAÑARES destaca que España sea uno de los pocos países de Europa occidental donde no se disponga de una historia oficial de los Secretarios y Ministros ni de los documentos diplomáticos («El retorno de la política exterior. El protagonismo español», *Política Exterior*, núm. 89, 2002, pp. 147-157). Entre las escasas herramientas documentales españolas se cuenta con el *Censo de Tratados internacionales suscritos por España* (3 vols.), la *Colección de Tratados internacionales suscritos por España* (7 vols.) y el *Repertorio de tratados bilaterales en vigor*, editados por el Ministerio de Asuntos Exteriores (Madrid, 1976, 1977-1990 y 2001, respectivamente). Adicionalmente, desde 1981 el Ministerio de Asuntos Exteriores publica con carácter anual *Actividades, textos y documentos de la política exterior española*. A ello se suma en este estudio el hecho de que «la carencia de fuentes es uno de los factores que hacen que la historia de Chile aparezca muy despersonalizada» (FERMANDOIS: *Abismo y Cimientto. Gustavo Ross y las relaciones entre Chile y Estados Unidos, 1932-1938*, op. cit., p. 204). En todo caso, se trata del marco documental que tenemos y que ha sido sistematizado y estudiado para obtener las conclusiones expuestas.

## 1. EL RECONOCIMIENTO DE GOBIERNOS EN DERECHO INTERNACIONAL

Debemos aclarar, con carácter previo, que el reconocimiento de gobiernos no debe ser confundido con el reconocimiento de Estados, que consiste en actos o declaraciones por los que un gobierno constata la existencia de un nuevo Estado, que puede haber surgido por secesión, desmembración, fusión o asociación, sin que dicha medida tenga carácter constitutivo para el reconocido. Si un Estado extranjero se niega a reconocer a un nuevo jefe de Estado o un cambio en la forma de gobierno de un Estado ya existente, éste no pierde por tal motivo su condición de sujeto de Derecho internacional, incluso cuando no existan ya y para el futuro relaciones de cualquier índole entre los dos Estados. El problema particular del reconocimiento de gobiernos se presenta cuando un grupo ha tomado el poder del Estado mediante la ruptura del orden constitucional interno, sustituyendo al gobierno legal. La doctrina internacionalista plantea la exigencia de dos elementos para que surja el problema del reconocimiento: por un lado, la violación de las normas constitucionales de un Estado y, por otro, el cambio de la persona u órgano colegiado que ejerce la representación exterior del Estado y que tiene capacidad para comprometerlo por sus actos y tratados.

La cuestión reside entonces en determinar si los otros Estados se encuentran o no obligados a otorgar el reconocimiento al grupo surgido en tales circunstancias, porque hasta ahora ha sido objeto de una aplicación individualizada: cada Estado por sí mismo lo acuerda o lo deniega<sup>6</sup>. Se trata de una función que el Derecho internacional permite que sea resuelta conforme a consideraciones estrictamente políticas, de acuerdo a los principios de igualdad soberana e independencia y de libre determinación de los pueblos. Sobre ellos se afirma el derecho de cada Estado a darse el sistema político y la forma de gobierno que estime conveniente o tolere su pueblo y a cambiar esa forma según su voluntad autónoma. Estos principios, que se encuentran en la base del ordenamiento internacional, fueron recogidos en la Resolución 2625 (xxv) de la Asamblea General de las Naciones Unidas, de 24 de octubre de 1970, denominada «Declaración sobre los principios de Derecho internacional referentes a las relaciones de amistad y cooperación entre los Estados, de conformidad con la Carta de las Naciones Unidas». En tal sentido se pronunció el Tribunal Internacional de Justicia en la sentencia de 26 de junio de 1986, asunto de

---

<sup>6</sup> Sobre la necesidad del reconocimiento de los gobiernos, FENWICK expresó que «antes de que pueda firmarse un tratado con el gobierno de facto, es razonable, y tal ha sido la práctica establecida, que los terceros Estados posean la convicción de que el gobierno está lo suficientemente bien establecido para que pueda tomársele como portavoz del pueblo del Estado. En este sentido, no se puede prescindir de algún procedimiento que, aunque se desee evitar la forma del reconocimiento, constituya el equivalente del mismo. («The recognition of new Governments instituted by force», *American Journal of International Law*, vol. 38, 1944, pp. 448-452, en concreto pp. 449-450).

las actividades militares y paramilitares en y contra Nicaragua<sup>7</sup>. Aunque, como hemos tenido ocasión de exponer recientemente, en la voluntad de los dirigentes de la potencia hegemónica del sistema internacional se encuentra la abrogación de tales principios por aplicación de la doctrina que afirma el triunfo universal del liberalismo y de la economía de mercado libre<sup>8</sup>.

Para un concepto de reconocimiento de gobiernos recurrimos a la definición dada por el Instituto de Derecho Internacional en 1936: «es el acto voluntario por el que uno o varios Estados confirman que una persona o grupo de personas se encuentran en posición de comprometer al Estado que pretende representar y por el que testimonian su voluntad de mantener relaciones con ellas»<sup>9</sup>. Lo que coincide con nuestra posición a favor de la concepción política de la institución: entendiendo que el reconocimiento consiste en la posición puesta de manifiesto por el Estado de que un grupo posee la capacidad para representar a otro Estado en las relaciones internacionales y asume los derechos y obligaciones internacionales, tanto nuevos como preexistentes.

Frente a dicha tesis hay otra que sostiene que existe el deber jurídico de reconocer a los nuevos gobiernos cuando reúnen determinados requisitos conforme al Derecho internacional y, en consecuencia, un derecho a obtener el reconocimiento una vez se cumplan tales requisitos: efectividad y responsabilidad. En aplicación de esta doctrina, el Comité Jurídico Interamericano elaboró en 1949 un proyecto de tratado cuyo artículo 10 decía: «Un Gobierno *de facto* tiene derecho a ser reconocido cuando llene las siguientes condiciones: a) Autoridad efectiva sobre el territorio nacional, basada en el consenso popular manifestado de manera adecuada. b) Capacidad y voluntad para cumplir las obligaciones internacionales del Estado»<sup>10</sup>. El autor que ha sostenido esta posición con mayor consistencia ha sido el profesor Jiménez de Aréchaga<sup>11</sup>.

Con respecto al jefe del Estado simplemente diremos que quien llega a ostentar este cargo lo es en virtud del Derecho interno. Mediante la notificación u

---

<sup>7</sup> *Recueil des arrêts, avis consultatifs et ordonnances de la Cour Internationale de Justice*, 1986, p. 109.

<sup>8</sup> «Socavando el principio de no injerencia en los asuntos internos de los Estados: la intervención de la Alianza Atlántica en el conflicto de Kosovo», *Ius Publicum*, núm. 4, 2000, pp. 111-119. Opiniones más autorizadas, las de KENNAN y ULLMAN: «Los Estados Unidos y el mundo», *Política Exterior*, núm. 72, 1999, pp. 51-60; KENNEDY: «Cómo ven otros a EEUU y ... ¿tiene ello importancia?», *El País*, 7 de marzo de 2002; PFAFF: «Tres lecciones para Estados Unidos», *El País*, 13 de septiembre de 2001; REMIRO BROTONS: «Estados Unidos no se pregunta en qué se equivoca», *Política Exterior*, núm. 85, 2002, pp. 111-124.

<sup>9</sup> Resolución de 23 de abril de 1936 (en GUTIÉRREZ ESPADA y CALVO CARAVACA: *Textos de Derecho internacional público*. Tecnos. Madrid, 1986, pp. 168-170).

<sup>10</sup> En SEPÚLVEDA: «Reconocimiento de Gobiernos en América. Evolución y estado actual», *Anuario Hispano-Luso-Americano de Derecho Internacional*, núm. 3, 1967, pp. 115-128, en concreto p. 120.

<sup>11</sup> *Reconocimiento de gobiernos*, op. cit., en especial pp. 37-70.



otro acto concluyente, el Estado interesado manifiesta que una persona —o personas en caso de una presidencia colegiada— ostenta la más alta magistratura y tiene la facultad de representar al Estado en las relaciones internacionales. Esta cuestión adquiere la dimensión de problema cuando el acceso al poder se produce alterando la legalidad constitucional, es decir, mediante un golpe de Estado o un proceso revolucionario, sin que tenga que ser necesariamente de carácter violento. En este punto, los Estados Unidos seguían la regla de que «la cuestión del reconocimiento no surge» a menos que se produzca una alteración constitucional excepcional, por ejemplo el paso de una monarquía a una república. Esta práctica es coherente porque para los terceros Estados no existirán dudas acerca de la autoridad competente para representar al Estado y ante quien reclamar el cumplimiento de las obligaciones exigibles conforme al Derecho internacional.

Con estas consideraciones teóricas previas, la práctica de los Estados no ha sido uniforme. La regla exigida hasta la Primera Guerra Mundial, tal como expresó Oppenheim, era que «el nuevo Gobierno debe ser sostenido por la voluntad de la nación, declarada en forma explícita y ha de existir prueba de la aprobación popular, expresada de manera adecuada»<sup>12</sup>, cosa que se cumplía cuando convenía. En consecuencia, la regla se relajó de manera que ni siquiera se requería demostración de que el gobierno contara con el apoyo ciudadano. Un gobierno que consiguiera la obediencia continuada de la mayor parte de la población y ofreciera perspectivas razonables de permanencia en el tiempo se encontraba en condiciones de ser reconocido. Para la concepción jurídica ese gobierno tendría, como tal, derecho a obtener el reconocimiento.

Pero la práctica demuestra que la mayoría de los Estados se han guiado por el principio de efectividad. Es cierto que el transcurso del tiempo convalida situaciones o hechos antijurídicos si realmente funcionan como tales, incluido el establecimiento de gobiernos que inicialmente no respetaron la legalidad constitucional interna<sup>13</sup>. No obstante, en ocasiones ciertos Estados se han negado a reconocer gobiernos extranjeros a causa de su origen revolucionario o, para ser más precisos, porque éstos se negaron a asumir las obligaciones contraídas anteriormente. El ejemplo más destacado fue la resistencia occidental frente al gobierno soviético surgido del triunfo de la Revolución de 1917 y que, desde 1920, ejerció el control efectivo sobre la mayor parte del territorio del antiguo imperio zarista<sup>14</sup>. Los autores consta-

---

<sup>12</sup> *Tratado de Derecho internacional público* (4 vols.). Ed. Bosch. Barcelona, 1961 (trad. de *International Law. A Treatise* (8ª ed.). Logmans, Green and Co. Londres, s.d.), vol. 1-1º, p. 139.

<sup>13</sup> Sobre el principio de efectividad, MIAJA: *El principio de efectividad en Derecho internacional*. Universidad de Valladolid. Valladolid, 1958.

<sup>14</sup> ANDERSON: «Recognition of Russia», *American Journal of International Law* vol. 28, 1934, pp. 90-97; BROWN: «The recognition of new States and new Governments», *American Journal of International Law*, vol. 30, 1936, pp. 689-694; WILSON: «British recognition *de facto* and *de iure* of the USSR», *American Journal of International Law*, vol. 28, 1934, pp. 99-101.



taron que no era un criterio satisfactorio: «es imposible insistir en la perpetuación de cualquier régimen inexistente, negándose a reconocer a su sucesor revolucionario»<sup>15</sup>. Pero, según Jiménez de Aréchaga, se trata de una posición bien fundada en tanto que uno de los elementos esenciales para reconocer a un gobierno es el de la responsabilidad, es decir, la capacidad y voluntad de asumir las obligaciones internacionales del Estado<sup>16</sup>. A partir de 1928 la posición del gobierno soviético fue exactamente la opuesta, considerando que «los regímenes surgidos de la revolución no están obligados a respetar las obligaciones de los gobiernos democráticos». Esta ha sido la tesis recogida, más tarde, por los Estados de reciente independencia en el proceso de descolonización<sup>17</sup>. De todos modos, el requisito de la responsabilidad ha sido objeto de amplias discrepancias en la doctrina internacionalista.

El que reconoce sabe que el sujeto reconocido va a detentar capacidad de obrar y éste la tiene desde el momento del acto. No es que el reconocimiento tenga por objeto la capacidad, es que es inherente al acto jurídico de reconocer, va inserta en él, lo que no quiere decir que el sujeto no posea capacidad de obrar hasta que los demás lo reconozcan. Esto se traduce para el que lo recibe en que obtiene capacidad necesaria para establecer relaciones diplomáticas y concertar tratados, pactar empréstitos con Entidades públicas y privadas, entablar acciones ante los Tribunales, inmunidad de jurisdicción para agentes y bienes propios y capacidad para reclamar y entrar en posesión de bienes que se encuentran dentro de la jurisdicción del que reconoce. Por su carácter retroactivo, que se extiende a la fecha de la toma del poder, evita que los Tribunales del Estado que reconoce entren a valorar la legalidad o validez de los actos realizados por aquél no contrarios al Derecho internacional<sup>18</sup>.

## 2. MODALIDADES DEL RECONOCIMIENTO Y LA PRÁCTICA INTERNACIONAL

El reconocimiento de gobiernos, como el de Estados, puede ser *de facto* o *de iure*. El *de iure* supone el reconocimiento pleno, que implica relaciones diplomáticas y se manifiesta de forma más perfecta con el intercambio de representantes oficiales. El reconocimiento de un gobierno de hecho es provisional y susceptible de ser retirado<sup>19</sup>, aunque en sus efectos equivale al anterior, concediendo incluso

---

<sup>15</sup> OPPENHEIM: *Tratado de Derecho internacional público*, op. cit., vol. 1-1º, pp. 139-140.

<sup>16</sup> *Reconocimiento de gobiernos*, op. cit., pp. 99-147.

<sup>17</sup> VERHOEVEN: *La reconnaissance internationale dans la pratique contemporaine*, op. cit., pp. 11-29.

<sup>18</sup> JIMÉNEZ DE ARÉCHAGA: *Reconocimiento de gobiernos*, op. cit., pp. 291-376.

<sup>19</sup> Un supuesto de reconocimiento de gobierno *de facto* lo encontramos en la firma de un Acuerdo comercial entre Gran Bretaña y un Representante comercial soviético (16 de marzo de 1921) y en el que se estableció la cláusula de Nación más favorecida.



inmunidad de jurisdicción ante los Tribunales del Estado que reconoce<sup>20</sup>. Por la forma en que se otorga puede ser expreso o implícito. El reconocimiento expreso se realiza mediante notificación o declaración por la que se exterioriza que se reconoce al nuevo gobierno como legítimo en el Estado de que se trate. En forma tácita equivale a actos que no dejan lugar a dudas acerca de la intención de reconocer. Actos que por su misma naturaleza implican el reconocimiento son la conclusión de tratados bilaterales, la aceptación o envío de representantes diplomáticos y la continuidad de relaciones oficiales con el nuevo gobierno. Con respecto a los tratados multilaterales, el que dos Estados formen parte de uno de ellos no equivale a que reconozcan mutuamente sus gobiernos, y la práctica así lo demuestra de forma casi unánime<sup>21</sup>.

En la materia se plantean dos cuestiones adicionales. Primero, la práctica prueba que los Estados han impuesto condiciones al reconocimiento<sup>22</sup>. Frente a esto, la generalidad de la doctrina internacionalista afirma que el reconocimiento de un nuevo gobierno, como el de un Estado, no debe ser condicionado, porque aquél no es otra cosa que la constatación de hechos. Y los hechos existen o no. Así, Oppenheim afirmó que «estas estipulaciones, contrarias a la verdadera función del reconocimiento, son relativamente poco frecuentes [*sic*]. En ningún caso constituyen una condición en el sentido jurídico del término»<sup>23</sup>. Segundo, la regla de la irrevocabilidad del reconocimiento parece una consecuencia de lo anterior. Esta cuestión ha sido planteada también por diversos autores, argumentando que no existe una norma de Derecho internacional que impida o niegue la posibilidad de retirada del reconocimiento previamente otorgado. Pero cuando se ha reconocido, lo único que cabe es romper relaciones.

Como decimos, la práctica internacional ha motivado diversas doctrinas que orientan, o han orientado, la posición de los Estados, pero que «no pasan de ser exposiciones de criterios políticos que debiera seguir el gobierno de un Estado a la hora de reconocer a los gobiernos de otros Estados surgidos en violación de la legalidad constitucional»<sup>24</sup>. Su aparición en el continente americano no ha sido casual, sino fruto de la inestabilidad política regional, en especial en la primera parte del siglo XX. Según la doctrina de la legitimidad constitucional, denominada doctrina

---

<sup>20</sup> En contra, el *leading-case* británico sobre la denegación de las inmunidades judiciales al Agente Comercial soviético en 1924.

<sup>21</sup> En este sentido, ya HUDSON: «Recognition and multipartite treaties», *American Journal of International Law*, vol. 23, 1929, pp. 126-132. De forma positiva, con referencia al Pacto Briand-Kellogg, MOORE: «The new isolation», *American Journal of International Law*, vol. 27, 1933, pp. 607-629, en concreto p. 618.

<sup>22</sup> JIMÉNEZ DE ARÉCHAGA aporta gran número de ejemplos de condiciones al reconocimiento y de reconocimiento condicionado (*Reconocimiento de gobiernos*, op. cit., pp. 260-266).

<sup>23</sup> *Tratado de Derecho internacional público*, op. cit., vol. 1-1º, p. 157.

<sup>24</sup> PASTOR RIDRUEJO: *Curso de Derecho internacional público y organizaciones internacionales*. Tecnos (8ª ed.). Madrid, 2001, p. 300.

Tobar por el Ministro de Relaciones Exteriores ecuatoriano que la enunció el 15 de marzo de 1907, no se debía otorgar el reconocimiento a aquellos gobiernos producto de procesos revolucionarios:

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.

Las Repúblicas centroamericanas concertaron sendos Tratados en 1907 y 1923 que incorporaban esta doctrina. En ambos se estableció como principio general que «los gobiernos de las partes contratantes no reconocerán 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». En consecuencia, las revoluciones victoriosas debían reorganizar constitucionalmente el Estado antes de ser reconocidas<sup>25</sup>. Los Estados Unidos aplicaron estos Tratados, aún no siendo parte de los mismos, en sus relaciones con estas Repúblicas hasta 1934. Sin embargo, Costa Rica denunció el Tratado de 1923 en 1932 y El Salvador adoptó idéntica decisión al año siguiente. El Presidente Wilson formuló ideas similares, en una doctrina de mesianismo legitimista, que supeditaba el reconocimiento de los gobiernos *de facto* al respeto o restauración del orden constitucional y, de hecho, ésta fue la posición oficial de los Estados Unidos en sus relaciones con otros Estados del continente americano hasta 1931. Esta conducta fue rechazada expresamente por el Secretario de Estado Stimson cuando declaró que los Estados Unidos volverían a la anterior tradición establecida durante más de un siglo por Jefferson y sus sucesores (discurso de 6 de febrero de 1931). Como afirmó Fenwick, es indudable que aquel proceder suponía «una intervención intolerable en la soberanía e independencia» de los Estados<sup>26</sup>.

Con ocasión del conflicto de Manchuria, Stimson dirigió el 7 de enero de 1932 una Nota a China y Japón, en la que decía que el gobierno de los Estados Unidos «no tiene intención de reconocer una situación, un tratado o un acuerdo, que hubiera sido obtenido por medio de actos contrarios a los compromisos y obligaciones adquiridos por los Estados signatarios del Pacto de París de 27 de agosto de 1928»<sup>27</sup>. La aplicación de esta doctrina al reconocimiento de gobiernos fue in-

---

<sup>25</sup> JIMÉNEZ DE ARÉCHAGA: *Reconocimiento de gobiernos*, op. cit., pp. 155-158.

<sup>26</sup> «The coordination of Inter-American Peace Agreements», *American Journal of International Law* vol. 38, 1944, pp. 4-19.

<sup>27</sup> En BAILEY: *Diplomatic History of the American People*. Crofts (2ª ed.). Nueva York, 1945, pp. 725-726.

mediata, puesto que la generalidad de los Estados se negó a reconocer al gobierno instalado por Japón en el nuevo Estado de Manchukuo<sup>28</sup>. Miaja consideró que la Proclama constituía simplemente la indicación de una actitud adoptada por la Administración Hoover, que podía ser rectificada por el Presidente que le sucediera<sup>29</sup>. Dos meses más tarde de la Declaración Stimson, la Asamblea de la Sociedad de Naciones adoptó la Resolución de 11 de marzo de 1932 por la que los Estados miembros quedaron obligados a no reconocer situaciones, tratados o acuerdos obtenidos por medios contrarios al Pacto de la Sociedad o al Pacto Briand-Kellogg.

La Resolución de la Asamblea ofrece algunas diferencias básicas en cuanto a su naturaleza y eficacia jurídica. Primero, creó una obligación jurídica para los Estados miembros, para los que el reconocimiento de actos de fuerza pasó de ser un acto discrecional a constituir una actividad reglada<sup>30</sup>. De forma coincidente, Oppenheim consideró que «la obligación impuesta [...] debe ser considerada como declaratoria de las obligaciones del artículo 10 del Pacto, en virtud del cual, los miembros se comprometían a garantizar la integridad territorial y la independencia política existentes de otros miembros de la Sociedad. Constituye realmente el mínimo de los deberes de un garante, y aunque obliga con fuerza muy especial a aquellos miembros de la Sociedad que expresamente la aceptaron, no amplía las obligaciones del Pacto»<sup>31</sup>. Segundo, tenía su fundamento en las obligaciones impuestas por el Pacto para la resolución de las controversias internacionales. Tercero, el Pacto Briand-Kellogg era un tratado meramente declarativo de las reglas de renuncia a la guerra y de cooperación pacífica entre los firmantes; mientras que la Resolución creaba una norma jurídica de Derecho internacional particular que se imponía a los miembros de la Sociedad. Por tanto, sólo otras resoluciones posteriores la podrían derogar<sup>32</sup>. Sin embargo, Lauterpacht estimó que «no puede aplicarse al reconocimiento de gobiernos. Un nuevo gobierno no puede, como tal, resultar de una violación del Derecho internacional, salvo quizás cuando un Estado se encuentra obligado por un acuerdo internacional a no tener cierta forma de gobierno o de constitución»<sup>33</sup>.

Con posterioridad se aprobaron declaraciones similares en ámbitos regionales o para conflictos determinados: la Declaración de los Estados Americanos, de 3 de agosto de 1932, en la Guerra del Chaco, la Resolución del Consejo de la Sociedad de Naciones de 18 de marzo de 1933 respecto al conflicto de Leticia, en el

---

<sup>28</sup> CAVARÉ: «La reconnaissance de l'Etat et de le Mandchoukouo», *Revue Générale de Droit International Public*, t. XLII, 1935, pp. 5-99.

<sup>29</sup> *El principio de efectividad en Derecho internacional*, op. cit., p. 57.

<sup>30</sup> *Ibid.*, p. 58.

<sup>31</sup> *Tratado de Derecho internacional Público*, op. cit., pp. 150-153, cita en p. 151.

<sup>32</sup> En este sentido el Dictamen del Tribunal Permanente de Justicia Internacional de 15 de octubre de 1931, asunto del tráfico ferroviario entre Lituania y Polonia (CPJI, *Recueil série A/B* 42).

<sup>33</sup> «Reègles Générales du droit de la paix», *Recueil des Cours de l'Académie de Droit International*, vol. 62, 1937, pp. 99-419, cita en p. 284.

Convenio de Derechos y Deberes Fundamentales de los Estados de Montevideo de 22 de diciembre de 1933 y las Notas británica y francesa de 14 y 19 de enero de 1939 a Japón sobre China. Especial importancia revistió en su momento la inclusión de cláusula idéntica en el Pacto Antibélico de Río de Janeiro, de 10 de octubre de 1933, que fue suscrito por España y renovado en Tratados posteriores.

Por su parte, la doctrina Estrada, formulada en la Nota de 27 de septiembre de 1930 del Secretario de Relaciones Exteriores de México, afirma<sup>34</sup>:

México no se pronuncia en el sentido de otorgar reconocimientos, porque considera que ésta es una práctica denigrante que, sobre herir la soberanía de otras naciones, coloca a ésta en el caso de que sus asuntos interiores puedan ser calificados en cualquier sentido por otros Gobiernos [...] En consecuencia, el Gobierno de México se limita a mantener o retirar cuando sea procedente sus agentes diplomáticos y continuar aceptando, cuando también lo considere procedente, a los agentes diplomáticos que las naciones respectivas tengan acreditados en México, sin calificar ni precipitadamente ni *a posteriori*, al derecho que tengan las naciones extranjeras para aceptar, mantener o substituir a sus Gobiernos o autoridades.

La esencia de esta doctrina radica en que pretende suprimir el reconocimiento de gobiernos por considerar que es una práctica denigrante que implica la injerencia en los asuntos internos<sup>35</sup>. Como expresó Sepúlveda, «la doctrina Estrada venía a ser sólo una indicación del resentimiento general hacia la política norteamericana del reconocimiento y no una prescripción sobre determinada práctica a seguir en los casos de cambio repentino de régimen»<sup>36</sup>. Pero, de hecho, fue vulnerada por el mismo Gobierno mexicano cuando otorgó en agosto de 1945 el reconocimiento como gobierno *de iure* de España al Gobierno republicano en el exilio<sup>37</sup>. Esta doctrina obtuvo gran alcance en el hemisferio americano con la Resolución xxxv de la Novena Conferencia de Estados Americanos, celebrada en Bogotá en 1948 y, posteriormente, fue adoptada por muchos Estados como regla práctica. De hecho, en materia de reconocimiento España la ha aplicado con carácter general.

Por su parte, la doctrina de la efectividad se basa en la conveniencia de otorgar el reconocimiento a los gobiernos que ejercen un control efectivo sobre un territorio y su población y que gozan de capacidad para representar al Estado en las relaciones internacionales. Siguiendo este pensamiento, Kelsen expresó que para el ordenamiento internacional «todos los gobiernos son legítimos, porque el Derecho

---

<sup>34</sup> *Boletín Oficial de la Secretaría de Relaciones Exteriores* (Estados Unidos Mexicanos), núm. 9, septiembre de 1930, p. 9.

<sup>35</sup> JESSUP: «The Estrada Doctrine», *American Journal of International Law*, vol. 25, 1931, pp. 719-723.

<sup>36</sup> «Reconocimiento de Gobiernos en América. Evolución y estado actual», op. cit., p. 118.

<sup>37</sup> RUBIO: «Los reconocimientos diplomáticos del Gobierno de la República española en el exilio», *Revista de Política Internacional*, núm. 149, 1977, pp. 77-87.

internacional considera como legítimo el gobierno que ocupa el poder [...] El Derecho internacional delega y así legitima los gobiernos que ejercen efectivamente el poder»<sup>38</sup>. El tratadista más cualificado de esta doctrina ha sido Lauterpacht, que afirmó que la necesidad del reconocimiento surge desde el punto de vista del Derecho internacional en la incertidumbre que se plantea a los miembros de la sociedad internacional sobre quién es el poseedor del poder efectivo. El reconocimiento del gobierno que funciona como tal viene a dar respuesta a aquella pregunta por aplicación del principio equivalente<sup>39</sup>.

La práctica seguida en el seno de las Organizaciones Internacionales avala la operatividad de esta tesis. Resulta obvio que cualquier Organización se vería entorpecida en sus tareas si, en los acuerdos que se adoptan en su seno, no concurrieran los representantes de Estados miembros cuyos gobiernos no se reconocen entre sí. Sin embargo, algunos Estados como Suiza y Bélgica, con el ingreso de la Unión Soviética en la Sociedad de Naciones, proclamaron su derecho a continuar denegando el reconocimiento al gobierno soviético, sin que ese derecho fuera impugnado por otros miembros. La práctica entre Israel y los Estados árabes ha abundado en este sentido. Así, según una doctrina mayoritaria, la participación en la Organización Internacional genera ciertos vínculos entre los Estados pero que no alcanzan a configurar un reconocimiento tácito. Por otra parte, el reconocimiento colectivo constituye un tema con entidad propia, no pacífico y sujeto a controversias, del que no podemos ocuparnos en estas páginas<sup>40</sup>.

Por tanto, es incorrecto suponer que el paso del tiempo ha reducido la importancia del reconocimiento, singularmente desde que perdió el carácter constitutivo que pudo tener en algún momento, cuando ponía a un régimen en peligro de derrumbarse. La evolución política reciente aporta algunos ejemplos relevantes, en especial la práctica del reconocimiento coordinado en el ámbito de la Política Exterior y de Seguridad Común por los Estados miembros de la Unión Europea<sup>41</sup>, o el conflicto entre la República Popular China y los Estados Unidos sobre el estatus de Taiwán, cuando a todas luces se trata de un Estado soberano que goza de los atributos que le otorga el Derecho internacional<sup>42</sup>.

---

<sup>38</sup> «Théorie générale du droit international public. Problèmes choisis», *Recueil des Cours de l'Académie de Droit International*, vol. 42, 1932, pp. 121-351, cita en p. 291.

<sup>39</sup> *Recognition in International Law*. Cambridge University Press. Cambridge, 1948.

<sup>40</sup> Vid. al respecto JIMÉNEZ DE ARÉCHAGA: *Reconocimiento de gobiernos*, op. cit., pp. 224-234; VERHOEVEN: *La reconnaissance internationale dans la pratique contemporaine*, op. cit., pp. 521-533.

<sup>41</sup> NAVARRO BATISTA: «La práctica comunitaria sobre reconocimiento de Estados: nuevas tendencias», *Revista de Instituciones Europeas*, núm. 2, 1995, pp. 475-507.

<sup>42</sup> DELAYE: «China y la democracia en Taiwán», *Política Exterior*, núm. 75, 2000, pp. 114-123.

### 3. LA PROCLAMACIÓN DE LA REPÚBLICA ESPAÑOLA Y EL ESTABLECIMIENTO DEL GOBIERNO PROVISIONAL

Tras la caída de la Dictadura del general Primo de Rivera (enero de 1930), las fuerzas republicanas convergieron en una alianza política que buscaba el establecimiento de una república democrática. A tal fin decidieron constituir un Comité integrado por representantes de todas las fuerzas reunidas en torno al denominado Pacto de San Sebastián, conjunto de acuerdos que no llegaron a formularse por escrito ni a firmarse por ninguno de los presentes<sup>43</sup>. En la génesis del Pacto, ampliado en octubre a los socialistas, se encontraba la convicción política de que la República se implantaría mediante un golpe insurreccional. De modo que ante la convocatoria de elecciones municipales para el 12 de abril de 1931, decretadas por el gobierno presidido por el almirante Aznar, republicanos y socialistas actuaron coordinados y en la firme convicción de que el proceso electoral constituía un auténtico plebiscito popular a favor de la República<sup>44</sup>. Lo que no estaba claro era cuáles serían las consecuencias de la victoria electoral.

Ni siquiera entre los miembros del Comité Revolucionario, autoproclamado Gobierno Provisional republicano en diciembre de 1930, cabía la posibilidad de un derrumbamiento tan rápido y sin derramamiento de sangre del régimen monárquico. Los resultados de la consulta electoral comenzaron a averiguarse la tarde del mismo día 12 de abril, aunque hasta el día siguiente no se conocieron con más detalle. A pesar del desacuerdo acerca de los resultados numéricos concretos, resulta indiscutible que el triunfo de las candidaturas republicanas y de izquierdas en las grandes ciudades causó profunda impresión en los sectores monárquico y conservador. De esta manera, el 14 de abril se proclamó la República en las principales ciudades y el clandestino e ilegal Gobierno Provisional se convirtió en gobierno efectivo del país, autoinvestido de plenos poderes. De inmediato, el Rey abandonó España pero sin renunciar, en ningún caso, a sus derechos dinásticos a la Corona.

En su primera alocución el Gobierno Provisional expuso el fundamento de sus poderes: «es el pueblo quien le ha elevado a la posición en que se halla». De acuerdo con el primer Decreto de 14 de abril de 1931: «el Gobierno Provisional de la República ha tomado el Poder sin tramitación y sin resistencia ni oposición protocolaria alguna; es el pueblo quien le ha elevado a la posición en que se halla, y es

---

<sup>43</sup> Para los acontecimientos que se desarrollaron en España entre la dimisión de Primo de Rivera (30 de enero de 1930) y las elecciones de 12 de abril de 1931, remitimos a BEN-AMI: *Los orígenes de la Segunda República española*. Alianza Ed. Madrid, 1990 (trad. de *The Origins of the Second Republic in Spain*. Oxford University Press. Londres, 1978).

<sup>44</sup> Según el Presidente del Gobierno Provisional, ALCALÁ-ZAMORA, «se había aceptado inequívocamente que las elecciones municipales convocadas tendrían el alcance de fallo nacional sobre el problema del régimen; y a la unanimidad de la trascendencia del veredicto debía corresponder en todo espíritu sereno la previsión del resultado» (*Memorias*. Ed. Planeta. Barcelona, 1998 (1ª ed., Barcelona, 1977), p. 188).





él quien en toda España le rinde acatamiento e inviste de autoridad». De esta manera, «interpretando el deseo inequívoco de la Nación, el Comité de las fuerzas coaligadas para la instauración del nuevo régimen, designa a don Niceto Alcalá-Zamora y Torres para el cargo de Presidente del Gobierno Provisional de la República». Hay que destacar que en el período del 14 de abril al 10 de diciembre de 1931, el Presidente del Gobierno Provisional primero, luego confirmado por las Cortes, ostentó la doble condición de Jefe de Estado y jefe del Gobierno, constituyendo durante una breve etapa un Ejecutivo monista<sup>45</sup>.

Mediante un segundo Decreto de 14 de abril se determinó el Estatuto jurídico del Gobierno hasta que las Cortes Constituyentes legisasen al respecto: «El Gobierno Provisional, por su carácter de transitorio de órgano supremo, mediante el cual ha de ejercer las funciones soberanas del Estado, acepta la alta y delicada misión de establecerse como Gobierno de plenos poderes». Ahora bien, «pleno poder» no había de entrañar ejercicio arbitrario en las actividades del Gobierno; así el Decreto estableció los principios de actuación: dado el origen democrático de su poder y la alta responsabilidad de su ejercicio, el Gobierno Provisional sometería su actuación, colegiada e individual, a las Cortes Constituyentes, en cuanto se estableciesen como órgano supremo y directo de la voluntad nacional. El Gobierno Provisional se comprometió a someter de forma inmediata, en defensa del interés público, a juicio de responsabilidades todos los actos de gestión y autoridad vigentes y posteriores a septiembre de 1923 y tramitar los oportunos expedientes administrativos, civiles y militares, con la finalidad de restaurar situaciones antijurídicas consolidadas por la ausencia de Instituciones democráticas en España desde la proclamación de la Dictadura.

El Gobierno Provisional orientaría su actuación al acatamiento absoluto de la libertad personal y al respeto de los derechos civiles consagrados por el régimen constitucional de 1876, incorporando, además, las garantías de amparo para aquellos derechos y los principios más avanzados de la dogmática jurídica en la materia. En este sentido, el Gobierno se abstendría de formular una Carta de derechos, «cuya fijación de principios y reglamentación corresponde a la función soberana y creadora de la Asamblea Constituyente». En todo caso, la función primera del Gobierno, en tanto se convocaba el Poder Constituyente, era la de garantizar la estabilidad del régimen republicano frente a quienes, «desde fuertes posiciones seculares y prevalidos de sus medios, pueden dificultar su consolidación». En su virtud, el Gobierno Provisional se atribuía las potestades para someter a fiscalización gubernativa los derechos y garantías de los ciudadanos, «de cuyo uso dará asimismo cuenta circunstanciada a las Cortes Constituyentes»<sup>46</sup>.

---

<sup>45</sup> Decía el Decreto: «El presidente del Gobierno Provisional de la República asume desde este momento la Jefatura del Estado con el asentimiento expreso de las fuerzas políticas triunfantes y de la voluntad popular» (*Gaceta de Madrid* de 15 de abril de 1931).

<sup>46</sup> *Gaceta de Madrid* de 15 de abril de 1931.

En los días siguientes se designaron los altos cargos de la Administración, se relevaron a los altos mandos militares y fueron nombrados nuevos Gobernadores Civiles en todas las provincias. Con el control espontáneo del orden público, pues el 14 de abril las masas populares «creyeron tocar el cielo con las manos con la proclamación de la República»<sup>47</sup>, el primer problema que hubo de enfrentar el Gobierno Provisional fue el de la unidad territorial<sup>48</sup>. En efecto, respecto a la organización territorial del Estado que, según lo acordado en San Sebastián, sería concretada por las Cortes Constituyentes, los dirigentes republicanos chocaron con el hecho consumado de la proclamación, el mismo 14 de abril, de «la República Catalana como Estado integrante de la Federación Ibérica». De inmediato, los Ministros D'Olwer, Domingo y Fernando de los Ríos se desplazaron a Barcelona para recordar al exaltado *President* Maciá que la Constitución de la República no había sido redactada y aprobada, y éste era el marco único en el que se debía desarrollar la autonomía de las regiones<sup>49</sup>. De este modo, se obtuvo el acuerdo sobre el reconocimiento de la autoridad del Gobierno Provisional en toda España y la sumisión del desarrollo de la autonomía a la aprobación de las Cortes Constituyentes.

#### 4. EL RECONOCIMIENTO INTERNACIONAL DEL NUEVO RÉGIMEN

Entre las ideas autoperpetuadas sobre el tema podemos encontrar la que postula que la proclamación de la República fue algo inesperado para la opinión pública y los medios diplomáticos extranjeros, como si las noticias publicadas en la prensa de las principales capitales fueran indicio suficiente de la composición que de la situación política española se hacía en los Ministerios de Relaciones Exteriores europeos a principios de 1930. Desde la perspectiva francesa, el Ministère des Affaires Étrangères recibió informes detallados de su Embajada en Madrid sobre la situación política que precedió a las jornadas de abril de 1931. En uno de 9 de abril, el Embajador Corbin informó de que «las elecciones del domingo serán de una importancia excepcional: ellas tienen, a los ojos del público, el carácter de un auténtico plebiscito para el futuro de la Monarquía»<sup>50</sup>. Tres días más tarde los telegramas de la Embajada al Ministère se sucedieron de forma continua intercambiando in-

---

<sup>47</sup> CARRILLO: *La Segunda República. Recuerdos y reflexiones*. Plaza y Janés. Barcelona, 1999, pp. 39 y 74.

<sup>48</sup> En este sentido el Informe del Embajador francés al Ministère des Affaires Étrangères, 18 de abril de 1931: «la cuestión catalana es la única nube que ha aparecido en el advenimiento de la República» (Archive du Ministère des Affaires Étrangères (AMAEF) série Z, Europe 1918-1940, sous-série Espagne (1930-1940), E-151, T. 137-8).

<sup>49</sup> GONZÁLEZ CASANOVA: «Consideraciones sobre el proceso autonómico catalán durante la Segunda República española», *La II República española: El primer bienio*. Siglo XXI. Madrid, 1987, pp. 397-406.

<sup>50</sup> AMAEF, E-151, D. 143, firmado por el Encargado de Negocios.



formación sobre la magnitud del triunfo republicano. En el caso de Gran Bretaña, en un Informe fechado el 7 de junio de 1930, el Embajador Grahame señaló de forma gráfica la dificultad de saber qué era lo que ocurriría «en este misterioso país donde la experiencia ha inspirado un acertado proverbio ‘donde menos se piensa salta la liebre’»<sup>51</sup>. A pesar de la prudencia y firmeza con la que el Embajador británico sugirió al Foreign Office el análisis de la situación política, no dejó de expresar sus dudas respecto de lo que el futuro podía deparar a la Monarquía y al propio país<sup>52</sup>. En un documento posterior de 21 de diciembre concluyó que «ahora que nosotros estamos viviendo una edad de publicidad que afecta a todas las cosas, incluidas en un alto grado las concepciones políticas, me impulsa a señalar que los recientes y dramáticos sucesos a los que ha asistido el mundo, han sido un tremendo anuncio de la idea de una República para España»<sup>53</sup>.

Desde la perspectiva interna, el mismo 14 de abril Romanones, Ministro de Estado del gobierno cesante, remitió un telegrama a las principales Embajadas de España en el que anunció la nueva situación política:

Después de conferenciar y consultar con Melquiades Álvarez y el Sr. Sánchez Guerra y reunidos en Consejo de ministros y examinada la situación teniendo en cuenta noticias de las provincias y de haberse declarado la República en varias capitales, entre otras Barcelona y ante espectáculo que ofrecía Madrid, donde los revolucionarios se habían apoderado de la Casa de Correos y del Ministerio de la Gobernación, S.M. el Rey, que había recibido ofrecimientos del Ejército para defender sus derechos [sic], no queriendo encender la guerra civil, ha dirigido un Manifiesto a la Nación que se hará público mañana y abandona Madrid. Comité revolucionario presidido por Sr. Alcalá Zamora y firmantes del manifiesto de 1 de diciembre y que cuenta con apoyos de las personalidades republicanas y socialistas más salientes se hará en un plazo inmediato cargo del poder proclamando la República. Dígalo a Legaciones de costumbre.

Al día siguiente, el nuevo Ministro de Estado transmitió telegramas a las Embajadas y Legaciones en el extranjero en los que, brevemente, informó: «Pongo en su conocimiento que proclamada en toda España con entusiasmo delirante República ha quedado constituido Gobierno Provisional en forma siguiente: Presidente Alcalá Zamora [...] Estado el que suscribe. Orden en completo en toda la Nación. Ruégole informe ese Gobierno de lo expuesto y me telegrafe oportunamente forma y términos respuesta. Firmado Lerroux»<sup>54</sup>. Por tanto, la primera actuación del Ministro de Estado se encaminó a lograr el reconocimiento externo del

---

<sup>51</sup> Public Record Office, Foreign Office (PRO, FO) 371/15041.

<sup>52</sup> PRO, FO 371/15402.

<sup>53</sup> PRO, FO 371/15042.

<sup>54</sup> En PEREIRA CASTAÑARES: *Las relaciones entre España y Gran Bretaña durante el reinado de Alfonso XIII (1919-1931)*. Universidad Complutense de Madrid. Madrid, 1986, pp. 600-601.

nuevo régimen. De inmediato se cursaron Notas oficiales en las que se ordenó a los Embajadores solicitar dicha medida al gobierno del país de acreditación. El primer Estado en otorgarlo fue Uruguay, cuyo gobierno saludó efusivamente la proclamación de la República española.

La actitud de Francia resultó decisiva y marcó la pauta a seguir por el resto de los gobiernos en el reconocimiento de la nueva situación creada en España. El 15 de abril conforme a las informaciones que se recibían de Madrid, en el Ministère des Affaires Étrangères se planteó la cuestión. Dos días después, el Encargado de Negocios de la Embajada española en París entregó en el Ministère la Nota oficial de Lerroux en la que se comunicaba la proclamación de la República y el establecimiento del Gobierno Provisional. En la tarde, Briand, como Ministro de Asuntos Extranjeros, anunció escuetamente que «el Gobierno de la República ha decidido reconocer al nuevo Gobierno español». Este acto puso de manifiesto la voluntad de continuar las relaciones con España por intermedio del Gobierno Provisional. El mismo día el Embajador Corbin comunicó oficialmente la Nota de Briand<sup>55</sup>. La prensa española se apresuró a publicar en la tarde del mismo 17 de abril la noticia, proclamando que Francia recibía con entusiasmo el establecimiento de «una República hermana»<sup>56</sup>. Al día siguiente, Lerroux acudió a la Embajada francesa para expresar el agradecimiento del Gobierno Provisional y de la Nación a las muestras de amistad de la República francesa.

El Embajador Corbin continuó enviando informes diarios al Ministère des Affaires Étrangères sobre la evolución de los acontecimientos políticos. En uno de 22 de abril realizó el primer análisis de las orientaciones del nuevo gobierno en materia de relaciones exteriores. Destacó la ausencia de un programa homogéneo de política exterior de los dirigentes republicanos y que la orientación futura de la acción exterior dependería más de criterios personales que de un plan concertado<sup>57</sup>. Aunque los nuevos dirigentes se mostraron próximos a las posiciones francesas en los principales asuntos, no convenía deducir de ello que estuvieran dispuestos a seguirla con la docilidad que había caracterizado al régimen anterior. Poco después informó de que en la recepción oficial (25 de abril) el Presidente del Gobierno Provisional le manifestó «su convicción de que, bajo el régimen republicano, España mantendría con Francia unas relaciones más amistosas que las desarrolladas por la Monarquía»<sup>58</sup>. De este modo, Francia fue la primera gran potencia que reconoció al nuevo régimen español. Con su ejemplo muchos Estados se apresuraron a adoptar medidas equivalentes. El día 18 de abril lo hicieron Bulgaria, Checoslovaquia y Portugal; en los días siguientes Polonia, Turquía, Noruega, Dinamarca, Suecia, Bél-

---

<sup>55</sup> AMAEF, E-151.

<sup>56</sup> En los principales diarios nacionales: *El Sol*, *El Heraldo de Madrid*, *El Debate*.

<sup>57</sup> AMAEF, E-213, D. 161.

<sup>58</sup> AMAEF, E-151, T. 148-50.

gica, China y casi todas las Repúblicas hispanoamericanas. En este grupo de Estados no figuraba la otra gran potencia europea de principios de los años treinta: Gran Bretaña.

La diplomacia británica mantuvo una postura inicial de cautela y no respondió a la Nota enviada por Lerroux al Embajador Grahame. El Foreign Office optó por actuar de manera similar a como había hecho en 1910 tras la revolución que instauró la República en Portugal, es decir, mantener sólo relaciones comerciales hasta tanto se aclarase la solidez interna del nuevo régimen, lo que respondía a la doctrina continuada de reconocer sólo a los gobiernos consolidados por aplicación del principio de efectividad. La versión dada por el gobierno británico para demorar su toma de posición fue la necesidad de consultar a los Dominios, conforme al Estatuto de Westminster de 1931. En realidad, lo que buscaba era ganar tiempo para comprobar que el nuevo régimen mantenía el control interno y ejercía las potestades inherentes al Poder del Estado<sup>59</sup>.

Sin embargo, el pronto reconocimiento de Francia significó un duro golpe para esta posición, por lo que el Foreign Office se encontró ante la disyuntiva de mantenerse expectante o seguir el ejemplo anterior. Los considerables intereses económicos y financieros, así como el deseo de sustraer a la nueva República de una excesiva influencia de París, forzaron a seguir el camino del reconocimiento. Es cierto que en la decisión influyó favorablemente el extenso informe de Grahame de 21 de abril, que aportó datos positivos sobre la situación interna<sup>60</sup>. Con estas consideraciones el 22 de abril el Gobierno británico reconoció de forma expresa a la República, sin esperar al resultado de las elecciones a Cortes Constituyentes, cuya convocatoria anunció el Gobierno Provisional en el segundo Decreto de 14 de abril. Desde ese momento se impuso en el Foreign Office una línea de acción pragmática que buscó recuperar el tiempo perdido con respecto a Francia. En particular el Subsecretario del Foreign Office, Vansittart, redactó una Nota interna (23 de abril) sobre el apoyo que el régimen republicano podía dar a las tesis británicas en los organismos multilaterales, dando por sentado que entraría a formar parte del grupo de Estados democráticos de Ginebra<sup>61</sup>. Sin embargo, estas posiciones no eran compartidas entre los responsables de la diplomacia anglosajona y los recelos no desaparecieron, lo que fue un anticipo de las posiciones que adoptaría en la Guerra Civil respecto al gobierno legal de España<sup>62</sup>.

---

<sup>59</sup> La visión británica de los acontecimientos que desembocaron en la proclamación de la República en PEREIRA CASTAÑARES: *Las relaciones entre España y Gran Bretaña durante el reinado de Alfonso XIII (1919-1931)*, op. cit., pp. 811-860.

<sup>60</sup> PRO, FO 371/15772.

<sup>61</sup> Notas de Vansittart y George Mounsey, PRO, FO 371/15772.

<sup>62</sup> AVILÉS FARRÉ: *Pasión y farsa. Franceses y británicos ante la guerra civil española*. Eudema. Madrid, 1994; MORADIELLOS: *La perfidia de Albión. El gobierno británico y la guerra civil española*. Siglo XXI. Madrid, 1996.

El 22 de abril de 1931 también se recibieron los comunicados oficiales de Italia, los Estados Unidos<sup>63</sup> y Alemania. Tanto en Italia como en Portugal las declaraciones de miembros destacados del Gobierno Provisional acerca del sentido que la República daría a las relaciones exteriores causaron preocupación. Los medios de prensa de ambos países se hicieron eco de las declaraciones de Lerroxx en las que enunció los principios de lo que luego sería la doctrina de la preferencia ideológica<sup>64</sup>:

Como político, no puedo ocultar mis simpatías por las naciones que tienen regímenes idénticos al que se implantó en España. Esto no quiere decir, por lo tanto, que las diferencias de régimen perjudiquen nuestras relaciones internacionales. No pretendemos inmiscuirnos en nada de la vida de los otros. Una cosa son las simpatías políticas, otra cosa son las relaciones exteriores que deseamos mantener con todos, sin preocuparnos con sus formas de ver, políticas y sociales [...] Hay dos países que no podemos olvidar: Portugal, la nación hermana y con la cual tenemos una vivencia territorial, e Italia a la cual nos une la posición marítima.

En el caso alemán el reconocimiento se demoró por la ausencia del Canciller Brüning de Berlín<sup>65</sup>. El 24 de abril lo hicieron Japón y Hungría. Por tanto, es acertado concluir que el rápido reconocimiento internacional fue consecuencia de la actitud de Francia, que sólo demoró la publicidad de la medida a la recepción de la notificación oficial del Gobierno Provisional sobre la nueva situación en España. Por su parte, la Santa Sede siguió el ejemplo general y procedió a reconocer a la República. Sin embargo, el 19 de mayo el Secretario de Estado del Vaticano comunicó al Encargado de Negocios de España la negativa papal a conceder el plácat al Embajador designado por el Gobierno Provisional: Luis de Zulueta. Las razones esgrimidas eran complicadas de asumir: aludían a su condición de «modernista» y «librepensador». Esta actitud resultó contradictoria para los miembros católicos del Gobierno Provisional, sobre todo para Alcalá-Zamora, que hizo saber al Nuncio que la posición republicana respecto a las relaciones Iglesia-Estado sería de no intervención en los asuntos propios de cada uno<sup>66</sup>. Estos deseos iniciales no tuvieron

---

<sup>63</sup> En *American Journal of International Law*, vol. 25, 1933, p. 534.

<sup>64</sup> Declaraciones recogidas en el *Diário de Lisboa*, citado en OLIVEIRA: *Portugal y la Segunda República Española (1931-1936)*. Ediciones Cultura Hispánica/ICI. Madrid, 1986 (trad. de *Portugal e a II República de Espanha 1931-1936*. Perspectivas e Realidades. Lisboa, 1985), pp. 76-77. Para Italia, SAZ CAMPOS: *Mussolini contra la Segunda República*. Edicions Alfons el Magnànim. Valencia, 1986, p. 33.

<sup>65</sup> Carta del Encargado de Negocios en Berlín al Ministerio de Estado, 22 de abril de 1931, Archivo del Ministerio de Asuntos Exteriores (AMAE), Sección de Archivo Renovado (R), R-972/28.

<sup>66</sup> ALCALÁ-ZAMORA relata en sus *Memorias* que «bastantes días antes de nuestra prisión, y poco después de haberse transparentado la composición del nuevo Gobierno republicano, Lerroxx, siempre de correcta indumentaria, acudió a la sesión nocturna del Ateneo en traje de protocolo, cual si ya ejerciese el Ministerio de Estado. No dejamos de advertirlo y él, que procuró destacarlo nos

continuidad y marcaron unas difíciles relaciones para el futuro que se agravaron como consecuencia del estallido de la Guerra Civil.

## 5. EL RECONOCIMIENTO DE CHILE A LA REPÚBLICA ESPAÑOLA

### LOS ACTORES

La gestión diaria de los asuntos internacionales corresponde, aún en la actualidad, al Cuerpo Diplomático bajo la dirección del Ministro de Relaciones Exteriores o cargo análogo, cuya actuación viene delimitada por las más altas autoridades políticas del Estado: el Jefe del Estado, en aquellos regímenes que le otorgan competencias en las relaciones exteriores, el Jefe del gobierno o el Parlamento, en los sistemas políticos asamblearios o donde el Poder Legislativo goza de amplias competencias internacionales.

En abril de 1931 la responsabilidad del Ministerio de Estado recayó en el líder del Partido Republicano Radical, Alejandro Lerroux. No es momento de extenderse en la cuestión, pero ha quedado probada la voluntad del resto de los miembros del Comité Revolucionario, luego Gobierno Provisional, de marginarlo de las decisiones políticas internas<sup>67</sup>. Por tal motivo, se acordó encomendarle la cartera de Estado, aun cuando él mismo reconoció sus limitaciones para tales responsabilidades. La Embajada de España en Chile estaba encabezada desde diciembre de 1928 por José Gil Delgado y Olazábal, Marqués de Berna. Una de las primeras decisiones del Gobierno Provisional fue relevar a todos los Jefes de las Misiones diplomáticas en el extranjero, en particular los acreditados en las grandes potencias y en aquellos Estados con los que se mantenían las relaciones más estrechas. Las nuevas responsabilidades recayeron en prestigiosos intelectuales comprometidos con los ideales republicanos, medida que respondió a un programa perfectamente ideado por los dirigentes republicanos, asunto que hemos dejado aclarado en la Tesis doctoral<sup>68</sup>. Para dirigir la Embajada en Santiago de Chile fue designado el escritor Ricardo

---

explicó que ello obedecía al deseo mostrado por el nuncio de serle presentado y tratarle. Hablaron como personas discretas y educadas de temas generales, pero el significado de la iniciativa no ofrecía duda: equivalía a un primer y previsor reconocimiento y anunciaba que previsto por la Iglesia el inminente triunfo de la República, deseaba aquélla, con excelente disposición, mantener buenas relaciones respecto de ésta. Triunfante el régimen no fue tardo ni sutil el pleno reconocimiento oficial por el Nuncio, como decano del Cuerpo Diplomático y cual representante de la Santa Sede.» (op. cit., p. 215). Las relaciones Iglesia-Estado en GARCÍA DE CORTÁZAR: «El Vaticano, la Iglesia y el Estado», *Historia* 16, núm. 2, 1986 (*La guerra civil*), pp. 64-75.

<sup>67</sup> De esta cuestión nos ocupamos en nuestra Tesis doctoral: *Análisis de la política exterior de los Estados. Su aplicación a las relaciones exteriores de España durante el bienio republicano-socialista (1931-1933)*. Universidad de La Laguna. La Laguna, enero de 2001 (inédita), pp. 385-387.

<sup>68</sup> *Ibid.*, pp. 392-407.

Baeza Durán, que presentó sus cartas credenciales el 20 de julio de 1931<sup>69</sup>. En este período se barajaron otros nombres para la jefatura de la Delegación, en especial el Presidente de la Comisión Constitucional de las Cortes, Jiménez de Asúa, asunto que fue desmentido por el Embajador chileno Enrique Bermúdez<sup>70</sup>. En todo caso, las gestiones que condujeron al reconocimiento de la República por Chile fueron llevadas a cabo por el Marqués de Berna, que pasó poco después a la Legación en Polonia.

Por el lado chileno, la década de 1930 y en especial los primeros años (1931-1932) se caracterizaron por una profunda inestabilidad política y constitucional. La Depresión mundial golpeó con dureza las economías de los países de la región, muy dependientes de los intercambios internacionales, y Chile no fue una excepción<sup>71</sup>. Muy al contrario, sufrió gravemente por su dependencia de unos pocos productos de exportación: el salitre y el cobre<sup>72</sup>. La crisis económica y política generalizada desembocó en la salida del gobierno del Presidente Ibáñez en julio de 1931, estableciéndose un Gobierno Provisional que debía mantener el orden hasta la celebración de elecciones, pero en su defecto el país soportó hasta octubre de 1932 siete gobiernos sucesivos, cuatro rebeliones militares y la proclamación de una efímera República Socialista. Además, el temor a una insurrección comunista fue persistente en este período, sobre todo por las implicaciones internacionales<sup>73</sup>, asunto que el Embajador Bermúdez trató reiteradamente en sus comunicaciones al Ministerio de Relaciones Exteriores<sup>74</sup>.

Aunque la inestabilidad en la dirección política alcanzó al Departamento de Relaciones Exteriores —se sucedieron cinco Ministros en 1931—, esto no perjudicó

---

<sup>69</sup> *Memoria del Ministerio de Relaciones Exteriores y Comercio correspondiente al año 1931*. Imprenta de Chile. Santiago de Chile, 1932, p. 188.

<sup>70</sup> Cable núm. 9, de 23 de abril de 1931, Archivo General Histórico del Ministerio de Relaciones Exteriores (AMRE), *Telegramas intercambiados por el Ministerio de Relaciones Exteriores con las Misiones de Chile en Europa, Asia y Delegación de Chile en la Sociedad de Naciones, 1931*, vol. 1.252.

<sup>71</sup> Una visión general en KINDLEBERGER: *The World in Depression 1929-1939*. University of California Press. Berkeley, 1973.

<sup>72</sup> Tal como han analizado FERNANDOIS: *Abismo y Cimiento. Gustavo Ross y las relaciones entre Chile y Estados Unidos, 1932-1938*, op. cit.; y ORTIZ: *La Gran Depresión y su impacto en Chile*. Vector. Santiago, 1982. La percepción oficial española sobre este comercio en el documento «Chile, Inventario de los intereses de España, 1932», AMAE, R-721/1 y 721/101.

<sup>73</sup> Se ha planteado que los movimientos militares acaecidos tuvieron una conexión con otros que hubo en el norte de Gran Bretaña y en Perú, siempre de la mano del respectivo Partido Comunista. Con carácter general CABALLERO: *Latin America and the Comintern 1919-1943*. Cambridge University Press. Cambridge, 1986.

<sup>74</sup> Oficios confidenciales núm. 106/43, de 11 de mayo de 1931, «Algunas noticias sobre el comunismo ruso», y núm. 137/55, de 26 de marzo de 1931, «Sobre dos sentencias dictadas últimamente», AMRE, *Oficios confidenciales recibidos. Embajada de Chile en España. Legaciones de Chile en Alemania, Austria, Bélgica, Checoslovaquia, Dinamarca y Noruega, 1931*, vol. 1.250.



con carácter general la gestión de los asuntos bilaterales<sup>75</sup>. Con relación a España, los cambios políticos chilenos tuvieron su contrapunto en la permanencia continuada de Enrique Bermúdez al frente de la Embajada. Había sido nombrado en julio de 1930 (Decreto núm. 1.093) con la misión principal de mantener la estabilidad de los flujos comerciales que resultaban favorables a Chile, en concreto en el epígrafe salitrero<sup>76</sup>. Pero su atención se centró en los acontecimientos políticos internos. Un dato relevante para comprender el desempeño de sus funciones es la precariedad en la que desarrolló su labor. Esto es así porque, primero se planteó su sustitución por Antonio Alamparte<sup>77</sup> y, después, con motivo de los recortes presupuestarios en Chile, fue dejado sin sueldo y pendiente de jubilación. Estas medidas fueron reiteradamente objetadas por Bermúdez en el sentido de que podían ser consideradas como actos inamistosos por el Gobierno Provisional de la República<sup>78</sup>. Finalmente, desde el 1 de junio de 1931 quedó acreditado *ad honorem* (Decreto-ley núm. 355, de 20 de mayo de 1931) a la espera de que el Gobierno chileno aprobase su jubilación<sup>79</sup>. Por tanto, la Representación diplomática estaba formada en 1931 como sigue: Embajador Extraordinario y Ministro Plenipotenciario, Enrique Bermúdez de la Paz, Consejero de Embajada, Carlos Morla Lynch (nombrado el 18 de octubre de 1928), y Consejero comercial honorífico, Anselmo de la Cruz Labarca (desde el 29 de abril de 1919)<sup>80</sup>.

<sup>75</sup> En este sentido se ha pronunciado FERNANDOIS: *Abismo y Cimiento. Gustavo Ross y las relaciones entre Chile y Estados Unidos, 1932-1938*, op. cit., p. 198.

<sup>76</sup> Esto se plasma en los informes remitidos desde Madrid siguiendo instrucciones del Ministerio de Relaciones Exteriores o a iniciativa propia cuando así se consideró oportuno. De especial interés son los Oficios confidenciales núm. 36/14, de 30 de enero de 1931, «Algunas consideraciones sobre la situación económica en España»; núm. 166/65, de 20 de abril de 1931, «Sobre el reconocimiento de la República española»; núm. 278/94, de 28 de agosto de 1931; y núm. 341/118, de 31 de octubre de 1931, AMRE, vol. 1.250.

<sup>77</sup> Cable núm. 11, de 4 de julio de 1931, en el que el Departamento Diplomático instaba al Embajador Bermúdez a «solicitar de ese Gobierno agrément para nombramiento señor Arturo Alamparte como Embajador» (AMRE, vol. 1.252). La respuesta favorable del Gobierno Provisional fue comunicada por Cable núm. 18, de 12 de julio de 1931. La revocación del nombramiento fue transmitido en Cable núm. 13, de 28 de julio de 1931 (AMRE, vol. 1.252).

<sup>78</sup> En este sentido sus advertencias al Departamento Diplomático y al Ministro: Cables núm. 11, de 14 de mayo de 1931; núm. 12 de 10 de junio de 1931; núm. 13, de 12 de junio de 1931; núm. 15, de 24 de junio de 1931; núm. 16, de 3 de julio de 1931, en el que consta la preocupación del Ministro de Estado por la permanencia del Embajador en Madrid; y núm. 17, de 6 de julio de 1931 (AMRE, vol. 1.252).

<sup>79</sup> Decisión comunicada al Embajador por Cable de 28 de julio de 1931, AMRE, vol. 1.252. Otros casos en los que se solicitó el sacrificio «transitorio» y «patriótico» fueron al Ministro en Ecuador (Cable de 29 de mayo de 1931, AMRE, vol. 1.225) y a Manuel Amunátegui, de la Legación en París (Cable de 7 de agosto de 1931, AMRE, vol. 1.255). FERNANDOIS ha destacado las angustias financieras por las que tuvieron que pasar los miembros del Servicio Exterior en la década de los treinta (*Abismo y Cimiento. Gustavo Ross y las relaciones entre Chile y Estados Unidos, 1932-1938*, op. cit., pp. 204-207).

<sup>80</sup> *Memoria del Ministerio de Relaciones Exteriores y Comercio correspondiente al año 1931*, op. cit., p. 197.

Como decimos, la Representación de Chile atendió con especial interés la situación política e informó puntualmente al Ministerio de Relaciones Exteriores de la evolución general desde finales de 1930<sup>81</sup>. El Embajador Bermúdez comunicó en Oficio de 9 de febrero de 1931 la convocatoria de elecciones legislativas así como la decisión del gobierno de levantar la censura de prensa y el estado de guerra vigente en Madrid. En concreto, destacó la abstención de los grupos de izquierdas constitucionales, esto es, «republicanos, socialistas, sindicalistas y comunistas», a participar en el proceso electoral y el convencimiento general de que la única salida política era la convocatoria del Poder constituyente de la Nación. Aquella resolución «de desinteresarse de toda acción política» ponía de manifiesto «la situación de angustia y desconfianza en que se vive hoy día en España». Para el Embajador resultaba claro que «las Cortes no representarán el papel que todo colegio popular representativo significa, y no tendrá ni el ascendiente ni la fuerza propias de un parlamento». De otro lado, «estas actitudes han producido gran disgusto en el Gobierno y entre los partidos monárquicos y su prensa, que ha calificado de facciosos al conjunto abstencionista». El Informe concluía de forma precisa: «la lucha seguirá, pues, su trayectoria sinuosa hasta que este país alcance la forma republicana de Gobierno que se divisa como meta segura, aunque tardía, de los esfuerzos que se gastan»<sup>82</sup>.

Diez días después se remitió al Ministerio de Relaciones Exteriores un nuevo informe sobre el cambio de gobierno, la sustitución del general Berenguer por el desconocido almirante Aznar, apoyado en las figuras de políticos de partidos tradicionales, el Marqués de Alhucemas, de la Cierva, Romanones, así como la decisión de convocar Cortes Constituyentes respaldada por un programa de reforma constitucional<sup>83</sup>. Pero para el Embajador todo el cambio se saldaba con «la designación de un gobierno sin prestigio alguno, con valores políticos sin cotización en la opinión pública [...] y sin la confianza para presidir actos electorales de trascendencia, como la elección de un Congreso Constituyente». Se puede escribir más, pero no ser más rotundo.

El renovado interés del gobierno chileno queda plasmado en un Oficio confidencial de 24 de febrero en el que se solicita información adicional sobre la evolución política y económica española<sup>84</sup>. El Embajador dio cuenta del encargo en

---

<sup>81</sup> El período anterior ha sido estudiado por LÓPEZ GUTIÉRREZ: *Las relaciones diplomáticas entre Chile y España: Misión Rodríguez Mendoza, 1921-1930*. Universidad de Chile. Santiago, 1995 (tesis de Magister en Historia).

<sup>82</sup> Oficio núm. 55/22, «Las elecciones a Cortes», AMRE, vol. 1.250.

<sup>83</sup> Oficio confidencial núm. 74/31, de 19 de febrero de 1931, «Cambios políticos», AMRE, vol. 1.250.

<sup>84</sup> Oficio confidencial núm. 2, de 24 de febrero de 1931, AMRE, vol. 1252.





el Informe confidencial de 3 de marzo. En el documento se valoraba que «los primeros actos del nuevo Gabinete español no han manifestado un cambio de ruta en la política de España», lo que significaba la abstención de socialistas y republicanos a todo proceso electoral que no desembocase en «un poder constituyente superior a todos los demás poderes y facultado para estructurar la nueva Constitución [...] y para determinar libremente, sin limitación alguna, la materia y forma de las instituciones fundamentales que han de regir al país». Todo este planteamiento respondía a dos problemas principales: la falta de confianza en los dirigentes de la política española y el error intencionado de mantener la Constitución de 1876. Al final del Informe apuntaba la decisión de los líderes de Acción Republicana de participar en las elecciones municipales decretadas por el Gobierno basada en la idea de que constituirían una consulta sobre el estado de la Nación<sup>85</sup>. En respuesta el Director del Departamento Diplomático remitió un Oficio confidencial el 5 de marzo en el que elogió la labor del Embajador<sup>86</sup>.

La rápida evolución de la situación política fue comunicada al Ministerio de Relaciones Exteriores en un nuevo Informe confidencial de 23 de marzo. El documento examina la convocatoria de elecciones municipales y su finalidad última, no oculta a todos los ámbitos políticos: «revelar las posiciones que ocupan republicanos y monárquicos en la opinión de España». Como recordó el Embajador Bermúdez, porque «hace nueve años que no tiene lugar una elección en este país. Puede ser una enorme sorpresa el resultado de estas elecciones a Municipales; ya que no es difícil valorar el cambio que se ha producido en la opinión, con los siete años de la dictadura del General Primo de Rivera». La unión de las izquierdas y los republicanos permitía pensar en esa «enorme sorpresa»<sup>87</sup>. La excarcelación de los más importantes líderes socialistas y republicanos, entre ellos Alcalá-Zamora, Maura, Fernando de los Ríos y Largo Caballero, contribuía, a juicio del Embajador, a favorecer esa previsión<sup>88</sup>.

#### LA COMUNICACIÓN DEL MINISTERIO DE ESTADO Y LAS CONSULTAS PREVIAS

El triunfo de las candidaturas republicanas y socialistas y el acceso al poder del Comité Revolucionario supuso una modificación radical en el régimen político y planteó, en las relaciones exteriores, el problema del reconocimiento. El primer paso tuvo lugar el 16 de abril cuando el Embajador Marqués de Berna, conforme a

---

<sup>85</sup> Oficio confidencial núm. 92/37, «El nuevo Ministerio español», AMRE, vol. 1.250.

<sup>86</sup> Oficio confidencial núm. 4, de 5 de marzo de 1931, AMRE, vol. 1.252.

<sup>87</sup> Oficio confidencial núm. 132/52, «Relativo al momento político en España», AMRE, vol. 1.250.

<sup>88</sup> En este sentido también en el Oficio confidencial núm. 137/55, de 26 de marzo de 1931, «Sobre dos sentencias dictadas últimamente», AMRE, vol. 1.250.

las instrucciones de Lerroux entregó al Ministro de Relaciones Exteriores, Manuel Barros, la Nota oficial en nombre del Gobierno Provisional<sup>89</sup>:

Núm. 13.- Santiago 16 de Abril de 1931. Señor Ministro: En comunicación oficial, que acabo de recibir, se me participa que ha sido proclamada la República en toda España con entusiasmo delirante, quedando constituido el Gobierno provisional en la forma siguiente: Presidencia, Alcalá-Zamora; [...] Estado, Alejandro Lerroux. Lo que me apresuro a poner en conocimiento de Vuestra Excelencia, y por su alto conducto en el del Gobierno de la República de Chile, de acuerdo con las instrucciones recibidas y en la seguridad de que el nuevo régimen de Gobierno establecido en España, habrá de ser recibido por el tan dignamente representado por Vuestra Excelencia, con el mismo espíritu de cordialidad y simpatía que animan al del Gobierno de España para el de Chile.

De inmediato el Departamento Diplomático inició consultas con los representantes diplomáticos de las grandes potencias para conocer los puntos de vista respecto a la nueva situación política en España. En concreto, se consultó con el Subsecretario del Foreign Office, quien informó que se había instruido al Embajador británico en Madrid para continuar relaciones, «considerándolo como Gobierno de-facto», precisando que el Gobierno Provisional «no había realizado aún gestión de ninguna clase solicitando el reconocimiento», lo que presupone el retraso de la Representación española en Londres en comunicar el contenido de la Nota oficial del Gobierno Provisional. Además, la carta de Lerroux al Embajador Grahame esta fechada el 17 de abril<sup>90</sup>. El Subsecretario manifestó la posición de cautela de su gobierno: «si se confirma envío sucesor actual Embajador lo recibirán como Agente de dicho Gobierno sin reconocerle su carácter de Embajador mientras no se legalice situación con un pronunciamiento de futuro Congreso»<sup>91</sup>.

Con estos antecedentes, el gobierno presidido por Ibáñez tomó la decisión de contestar a la Nota del Embajador español por medio de una Comunicación oficial del Ministro de Relaciones Exteriores<sup>92</sup>:

Núm. 3626.- Santiago, 18 [sic] de Abril de 1931. Señor Embajador: Tengo el honor de acusar recibo de la nota de V.E., fechada ayer, por la cual V.E., de acuerdo con instrucciones de su Gobierno, pone en mi conocimiento la proclamación de la

---

<sup>89</sup> «Reconocimiento de la República española-Cambio de Notas», *Memoria del Ministerio de Relaciones Exteriores y Comercio correspondiente al año 1931*, op. cit., p. 174.

<sup>90</sup> PRO, FO 371/15.772.

<sup>91</sup> Transcripción de conversación telefónica núm. 63, de 17 de abril de 1931, Archivo Nacional (AN), Sección Siglo xx. Todavía el día 18 de abril el Foreign Office informó que esperaba recibir respuesta de los Dominios del Imperio antes de adoptar una posición definitiva (Transcripción núm. 65, de 18 de abril de 1931). El día 22 de abril se conoció la noticia del reconocimiento británico (Transcripción núm. 70, de 22 de abril de 1931, AN, Sección Siglo xx).

<sup>92</sup> «Reconocimiento de la República española-Cambio de Notas», *Memoria del Ministerio de Relaciones Exteriores y Comercio correspondiente al año 1931*, op. cit., pp. 174-175.

República en España y la constitución de un Gobierno provisional. Agrega V.E. que, al hacerlo, confía en que el nuevo régimen de Gobierno establecido en España, habrá de ser recibido por el de Chile con el mismo espíritu de cordialidad y simpatía que anima al de V.E. En respuesta, me es especialmente grato expresar a V.E., por encargo de S.E. el Presidente de la República, que el Gobierno de Chile continúa con el de la República Española las mismas cordiales y tradicionales relaciones siempre mantenidas entre nuestros dos países, y que esperamos se acrecienten en el futuro para beneficio mutuo.

Es preciso destacar que la fecha correcta del reconocimiento es el 17 de abril y no el 18, como aparece en el documento transcrito, tal como se indica en el Oficio confidencial del Embajador Bermúdez de 20 de abril: «Los primeros países en reconocer al nuevo régimen fueron Uruguay y México, que lo hicieron el jueves 16, o sea, 48 horas después del nacimiento del Gobierno Provisional, el viernes 17 por la mañana nosotros y Francia en la tarde. Ayer sábado Bulgaria, Checoslovaquia y Guatemala»<sup>93</sup>. Al mismo tiempo se instruyó al Embajador en Madrid para que manifestara al nuevo Gobierno los deseos del gobierno de Chile de continuar con la normalidad de las relaciones entre los dos países. El Embajador Bermúdez entregó al Ministro de Estado Nota oficial con este encargo<sup>94</sup>:

Madrid, 17 de abril de 1931. Excmo. Señor: [...] cumplo con el deber, para mi muy grato, de expresar a Vuestra Excelencia que su Excelencia el Presidente de la República Sr. Don Carlos Ibáñez, me encarga manifestarle que el Gobierno de mi país continuará con el Gobierno de la República española, las cordiales y tradicionales relaciones que se han mantenido siempre entre nuestros dos pueblos y que seguirán, no lo dudo, con este motivo estrechándose cada día más.

Esto significa que el reconocimiento de Chile se produjo de forma independiente y con antelación a la decisión adoptada por las grandes potencias, singularmente a Francia (17 de abril en la tarde) y Gran Bretaña (22 de abril). Esta cuestión fue destacada pocos días después por el Embajador Bermúdez en el Informe confidencial anterior, aludiendo a las ventajas que se podían derivar de tal proceder: «el acto de nuestro reconocimiento inmediato nos traerá simpatía y consideración, que redundará en beneficio de nuestro comercio salitrero; punto el más importante a considerar»<sup>95</sup>. También dio cuenta de la visita de Lerroux a la Embajada para expresar el agradecimiento del Gobierno Provisional. En el documento se ponen de manifiesto algunos asuntos clave del programa internacional de los diri-

---

<sup>93</sup> Oficio confidencial núm. 166/65, de 20 de abril de 1931, «Sobre el reconocimiento de la República de España», AMRE, vol. 1.250.

<sup>94</sup> Nota adjunta al Oficio confidencial núm. 245/85, de 29 de junio de 1931, «Envía copia que reconoce a la República española», AMRE, vol. 1.250.

<sup>95</sup> Oficio confidencial núm. 166/65, de 20 de abril de 1931, AMRE, vol. 1.250.

gentes republicanos: política exterior que primara la cooperación pacífica, participación activa en la Sociedad de Naciones y en los organismos internacionales, relaciones normales con todos los Estados, pero «particularmente amistosas con aquellos países cuyo régimen político y social se asemeja en mayor grado al régimen establecido en España». En el documento se reproduce la Nota de Lerroux contestando al Comunicado oficial del gobierno chileno.

#### ACTOS POSTERIORES AL RECONOCIMIENTO

Pocos días después, como consecuencia de la situación política interna chilena, se produjo el relevo al frente del Ministerio de Relaciones Exteriores, pasando a desempeñar la cartera Antonio Planet<sup>96</sup>. Por parte española, el Embajador Bermúdez comunicó la designación de Baeza como Embajador de la República en Chile<sup>97</sup>, lo que fue confirmado al día siguiente por Nota de la Embajada en Santiago, en la que se solicitaba el plácet oportuno<sup>98</sup>.

Resulta evidente que el interés por la evolución política interna no decayó, lo que se plasmó en un continuado flujo de información desde la Representación en Madrid al Ministerio de Relaciones Exteriores. Tanto más que, a partir de la documentación existente, se constata el renovado interés en el proceso constituyente español<sup>99</sup>. Claro que las relaciones bilaterales estuvieron condicionadas por los efectos de la Depresión y las crecientes barreras a los intercambios comerciales, temas que se escapan en este momento, propios para una investigación posterior. En todo caso, la estrecha relación entre los pueblos de España y Chile quedó probada con ocasión de la Guerra Civil<sup>100</sup>.

#### CONCLUSIONES

El reconocimiento de gobiernos constituye uno de los temas más polémicos que genera la práctica internacional. Esto es así porque la alteración del ordena-

---

<sup>96</sup> Circular Cablegráfica a las Misiones Diplomáticas núm. 3, de 28 de abril de 1931, AMRE, vol. 1.252.

<sup>97</sup> Cable núm. 10, de 5 de mayo de 1931, AMRE, vol. 1.252.

<sup>98</sup> Comunicación núm. 20, de 6 de mayo de 1931, AN, Sección Siglo xx, *Embajadas de España, Italia y Santa Sede 1931*, vol. 121.

<sup>99</sup> En este sentido los Oficios núm. 360/126, s.d.; núm. 389/139, de 6 de diciembre de 1931, «Algunas manifestaciones de los políticos del nuevo régimen», donde se elogia la medida política del Presidente Azaña; y núm. 414/151, de 28 de diciembre de 1931, «Acompaña un ejemplar de la Constitución de España», AMRE, vol. 1.250.

<sup>100</sup> Al respecto las obras recientes de GARAY VERA: *Relaciones tempestuosas: Chile y España 1936-1940*. Instituto de Estudios Avanzados. Santiago de Chile, 2000; y NORAMBUENA y GARAY VERA: *España 1939: los frutos de la memoria*. Instituto de Estudios Avanzados. Santiago de Chile, 2002.



miento constitucional provoca dudas e incertidumbre en los otros actores de las relaciones internacionales acerca de la efectividad del nuevo gobierno para ejercer la soberanía interior y exterior del Estado y, por tanto, sobre la capacidad para asumir los derechos y obligaciones establecidos conforme al Derecho internacional. A su vez, la obtención del reconocimiento suele ser objetivo prioritario de los nuevos dirigentes, en especial el que proviene de las grandes potencias. Con esta medida se busca consolidar la situación interna y la continuidad de las relaciones exteriores, porque la actitud de aquéllas es seguida por los Estados que conforman sus respectivas zonas de influencia.

El establecimiento de la República española en 1931 muestra la vigencia de este aserto: el primer objetivo exterior de los dirigentes republicanos fue obtener el apoyo internacional hacia el nuevo régimen. Fue a partir del reconocimiento de Francia, Gran Bretaña y las otras potencias, cuando se inició el desarrollo de una política exterior independiente, tradicional en cuanto a los objetivos y original en los principios y la forma de actuación, que, desgraciadamente, concluyó de forma brusca en julio de 1936.

En lo que respecta al proceder de la República de Chile, el gobierno autoritario del Presidente Ibáñez, una vez conocida la Nota oficial de la Embajada española en la que se solicitaba el reconocimiento, adoptó la decisión, independiente y unilateral, de continuar las relaciones anteriores y, por tanto, reconocer al Gobierno Provisional como gobierno de España. La decisión se hizo pública en la mañana del 17 de abril, lo que se hizo con antelación a la manifestación de Francia en idéntico sentido, que tuvo lugar en la tarde de ese día, y que marcó la pauta de conducta para el resto de los Estados, en particular porque forzó la posición original de cautela de Gran Bretaña.

En una valoración de la actuación de la Representación de Chile en Madrid, es oportuno reconocer que el Embajador Bermúdez prestó cuidadosa atención a los temas fundamentales de la agenda bilateral. En primer lugar, los intereses comerciales exteriores requerían de continuas gestiones para asegurar el comercio del cobre y los nitratos. Segundo, la preocupación por la situación política interna era más que lógica. En ambos asuntos la Representación diplomática llevó a cabo una gestión diligente, con un flujo continuo de informes y despachos dirigidos al Ministerio de Relaciones Exteriores, documentos que ponen de manifiesto el conocimiento y análisis profundo de la realidad española. Con la perspectiva actual sorprende repasar las acertadas valoraciones del Embajador Bermúdez sobre el «clima político» español.