

29. RECAPITULACIÓN: ¿TIENEN LOS PUEBLOS SUBJETIVIDAD INTERNACIONAL?

Dijimos al hablar de la posición del individuo en el Derecho Internacional que la subjetividad internacional era una categoría técnico-jurídica de marcado perfil procesal. Efectivamente, de acuerdo con las ideas certeras de SOERENSEN, son sujetos de Derecho Internacional aquellos entes que además de ser destinatarios de las normas tienen legitimación para reclamar por su incumplimiento o pueden incurrir en responsabilidad si son ellos quienes las infringen.

Pues bien, en esta perspectiva técnico-jurídica, los pueblos no son sujetos del Derecho Internacional porque ni tienen legitimación activa para reclamar ni incurren en responsabilidad internacional. Sólo los Estados y las Organizaciones Internacionales y en contados casos los individuos, son hoy sujetos del ordenamiento internacional.

Hemos podido comprobar no obstante en los apartados precedentes de este capítulo que el Derecho Internacional contemporáneo concede importantes derechos a los pueblos: el de la libre determinación y otros. Más aún: uno de los rasgos característicos de la concepción contemporánea del Derecho de Gentes es el de su humanización y socialización. En la actualidad el Derecho Internacional, lejos de desentenderse como en el pasado de la suerte de los individuos y pueblos, tiene además de las funciones clásicas —relacionales y competenciales— la de promover el desarrollo integral de los individuos y pueblos. Y lo que importa es esto. En una perspectiva sustantiva y sociológica las consideraciones que realmente cuentan y tienen peso son las axiológicas y funcionales y no las técnico-jurídicas.

Porque además, la falta de subjetividad técnico-jurídica de los pueblos en nada importante afecta a la efectividad de sus derechos. La mayoría de los pueblos están constituidos hoy en Estados soberanos e independientes y en este caso son los Estados los que, dotados de plena subjetividad internacional, hacen valer los derechos de los pueblos. Realmente, en estos casos, la titularidad del derecho, como ocurre con la soberanía permanente sobre los recursos naturales, recae indistintamente en el pueblo y en el Estado. Y si se trata de pueblos no constituidos aún en Estados soberanos, la eficacia de sus derechos, principalmente del derecho de autodeterminación, recibe el apoyo político de la sociedad internacional y de la organización más representativa de ella que es la Organización de las Naciones Unidas. Como es bien sabido, el impulso de esta Organización al movimiento descolonizador de la segunda mitad del siglo XX ha sido decisivo.

CAPÍTULO VI

EL ESTADO

SECCIÓN PRIMERA

EL ESTADO COMO SUJETO DEL DERECHO INTERNACIONAL

30. LA SOBERANÍA DEL ESTADO EN EL DERECHO INTERNACIONAL CONTEMPORÁNEO

30.1. GENERALIDADES

a) Dijimos en el capítulo primero que en la actualidad la estructura de la sociedad internacional sigue concebida de modo general como una sociedad de Estados yuxtapuestos, no obstante lo cual presenta rasgos de sociedad basada en intereses comunes y es también parcialmente organizada¹. Y semejante estructura ejerce un fuerte impacto en el Derecho Internacional de nuestros días, en el que persisten importantes manifestaciones de la concepción clásica de dicho ordenamiento. El Estado continúa ostentando una posición clave de protagonismo en las relaciones internacionales y sujeto por excelencia del Derecho Internacional.

En la sociedad internacional el Estado se comporta fundamentalmente como un ente de poder y desde la aparición de la sociedad internacional moderna al poder del Estado se le ha designado con el calificativo de «soberano». Fue BODINO, efectivamente, quien en el siglo XVI acuñó el término de «soberanía» para caracterizar a los Estados independientes. En su concepción la soberanía era la *summa in cives ac subditos legibusque soluta potestas*, bien entendido que aunque semejante poder del Estado se desligaba de las leyes, aparecía sujeto, sin embargo, al Derecho Divino, Natural y de Gentes². No se trataba, pues, en esta concepción prístina de la soberanía, de un poder absoluto e ilimitado del Estado.

Dejando de lado otras concepciones e interpretaciones de la soberanía del Estado que en definitiva se reconducen a la fundamentación voluntarista o antivoluntarista del Derecho Internacional, interesa poner de relieve a mi juicio los siguientes puntos: 1.º) en el plano jurídico la soberanía no es un poder ilimitado del Estado; 2.º) en el plano de los hechos, la soberanía estatal cobra frecuentemente perfiles políticos, pero tam-

¹ Véase el apartado 4.1 de este libro.

² J. BODINO, *De Republica*, I, caps. I y VIII.

2da Contro
Sujeto del DI?

poco desde este punto de vista es un poder ilimitado del Estado; 3.º) jurídicamente, la soberanía implica la igualdad de los Estados, como veremos en el apartado 30.2; 4.º) también en el prisma jurídico la soberanía comporta la independencia de los Estados, y el deber de no intervención, según explicaremos en el apartado 30.3; 5.º) el principio de la soberanía sigue teniendo carácter constitucional en el Derecho Internacional de nuestros días, lo que comporta la consecuencia del relativismo, por más que el medio colectivo en que vive inmerso el Estado introduzca algunos límites a este relativismo; 6.º) en su dimensión jurídica, la soberanía del Estado tiene carácter funcional y se traduce en la posesión y ejercicio de una serie de competencias cuyos aspectos generales estudiaremos en el apartado 30.5.

b) El Derecho Internacional no puede dar cabida a una concepción absoluta de la soberanía. Es cierto que ha habido doctrinas —las llamadas teorías voluntaristas ya expuestas sucintamente al hablar del fundamento del Derecho Internacional— que pretendían basar la obligatoriedad de éste en la propia voluntad de los Estados. Pero tal idea ha sido criticada con toda razón y fundamento. Como dijera dos eminentes tratadistas británicos OPPENHEIM y LAUTERPACHT, «la propia noción del Derecho Internacional como cuerpo de reglas de conducta obligatorias para los Estados independientemente de su legislación y Derecho interno implica la idea de su sumisión al Derecho Internacional y hace imposible aceptar su pretensión de soberanía absoluta en la esfera del Derecho Internacional»³. Y estas palabras son representativas del punto de vista de muchos otros autores. Porque, efectivamente, un sistema normativo que puede ser hecho y deshecho a voluntad de los destinatarios no puede cumplir la función de asegurar unas bases mínimas de convivencia en el grupo social del que proviene. Y, lo que es más importante, al haber aceptado los Estados la existencia de normas de *ius cogens*, que pueden determinar la nulidad o la terminación de los acuerdos contrarios a él, están admitiendo a la vez la existencia de límites jurídicos que prevalecen sobre su voluntad soberana. La admisión de la idea del *ius cogens* tiene el inmenso valor de constituir un rechazo de la fundamentación voluntarista del Derecho Internacional y de la concepción de la soberanía ilimitada del Estado. Los Estados han dado por buena una posición antivoluntarista en cuanto a la fundamentación del Derecho Internacional.

c) Pero es imposible desconocer que el comportamiento del Estado en las relaciones internacionales es las más de las veces político y no jurídico. En otras palabras, la conducta internacional del Estado responde con mucha frecuencia a la consecución y satisfacción de sus intereses de poder y no a las pautas que impone el Derecho Internacional.

Pero en esta perspectiva política, la soberanía, el poder de los Estados tampoco es ilimitado⁴. La soberanía de los Estados, incluso de los más poderosos, encuentra en el plano político limitaciones resultantes de la coexistencia entre ellos y de la soberanía concurrente de otros Estados en un mundo cada vez más pequeño e interdependiente. La historia más reciente de las relaciones internacionales confirma la anterior afirma-

³ L. OPPENHEIM y H. LAUTERPACHT, *International Law, A. Treatise*, 7.ª ed., Londres, 1948, p. 119.

⁴ Véase C. PARRY, *La función del Derecho en la Comunidad Internacional. Manual de Derecho Inter-*

ción y no parecen necesarios los ejemplos concretos. Incluso por cuestiones de imagen en la opinión pública internacional, pero no únicamente por ellas, los Estados se ven constreñidos a una cierta moderación. Ni las grandes potencias ni siquiera la superpotencia pueden resolver a su entero gusto los problemas que les conciernen, ni de un modo general pueden comportarse a su libre antojo, aunque como es lógico los pequeños Estados encuentran mayores limitaciones que los grandes al despliegue de su poder.

En ocasiones, esta manifestación del perfil político de la soberanía de los Estados tiene lugar en violación, más o menos flagrante, del Derecho Internacional. Y la precariedad de este ordenamiento en el plano de las sanciones, debido al carácter fundamentalmente descentralizado de la sociedad internacional, implica la imposibilidad de reacciones efectivas. Muchas violaciones del Derecho Internacional, incluso las más graves, quedan sin sanción, y es ésta una de las grandes servidumbres del mismo.

Pero incluso el propio Derecho Internacional de nuestros días, resultante en lo fundamental de una sociedad internacional de Estados yuxtapuestos y por tanto descentralizada, deja gran margen al juego de la soberanía de los Estados en su perfil político. Ello se manifiesta muy particularmente en el campo crucial de la solución pacífica de las controversias.

Efectivamente, según el artículo 2.3 de la Carta de las Naciones Unidas los Estados tienen la obligación de solucionar las controversias internacionales que surjan entre ellos por medios pacíficos. Pero este importante principio del Derecho Internacional contemporáneo no tiene en la realidad de las cosas más que una proyección prohibitiva: excluir el arreglo no pacífico de las controversias, lo que ya resultaba de la norma que prohíbe la amenaza y el uso de la fuerza. Porque existe también el principio resultante del artículo 33 de la Carta y enunciado en la Declaración de Principios de Derecho Internacional que rigen las relaciones de amistad y cooperación entre los Estados (resolución de la Asamblea General 2.625 (XXV) según el cual en aquel arreglo los Estados tienen libertad en la elección de medio: negociación, investigación, mediación, conciliación, arbitraje, arreglo judicial, recurso a los organismos o sistemas regionales u otros medios. Cabe, por consiguiente, que los Estados no se pongan de acuerdo en cuanto al medio para solucionar una controversia concreta o que escojan un medio de solución que no comporte solución obligatoria. De tal manera es posible que la controversia continúe sin solución. El principio que impone el arreglo pacífico de las controversias falla, pues, en su dimensión positiva. Se trata, realmente, de una obligación de comportamiento y no de resultado.

Se habla a este respecto de controversias políticas y controversias jurídicas. Y la diferencia entre una y otra clase de controversias no estriba en la esencia o naturaleza de la misma, como a veces se ha sugerido, sino en la actitud que los Estados adoptan respecto de ella⁵. Es cuestión en la que entra en juego la voluntad soberana de los Estados. Ante determinadas controversias los Estados adoptan, en efecto, una actitud política, en el sentido de que no confían la solución de la misma a un tercero imparcial que pueda dictar una decisión obligatoria, sino que se reservan la libertad de acción y decisión ante el punto de vista de un posible tercero. Ello ocurre cuando el medio elegido para la solución de con-

⁵ Véase particularmente H. G. DARWIN, *International Disputes. The legal aspects. European Publica-*

troversias es la negociación, o la investigación de los hechos, o los buenos oficios, o la mediación o la conciliación. Estamos entonces, obviamente, ante las llamadas diferencias políticas, que versan las más de las veces sobre cuestiones que afectan a los intereses fundamentales de los Estados o a su honor y dignidad. Pero ante otras controversias los Estados adoptan una actitud jurídica, esto es, confían su solución a un tercero imparcial que dicta sobre la base del Derecho una decisión obligatoria. Es el caso del arreglo arbitral o judicial. Los Estados están vinculados por la decisión, ya que han renunciado de antemano a la libertad de acción ante ella. Son, obviamente, las llamadas controversias jurídicas, que las más de las veces recaen sobre cuestiones que no afectan a los intereses fundamentales de los Estados.

Pues bien, es manifiesto que cuando los Estados dan a una controversia la consideración de política, están haciendo uso de su soberanía, dentro del amplio margen que al juego de ésta concede el Derecho Internacional de nuestros días.

30.2. LA IGUALDAD SOBERANA DE LOS ESTADOS

La formulación jurídica del principio de la soberanía de los Estados pone el énfasis en algo inherente a tal principio: la igualdad entre ellos. Se trata del principio de la igualdad soberana de los Estados, de firme arraigo en el Derecho Internacional contemporáneo, proclamado expresamente en el artículo 2.1 de la Carta de las Naciones Unidas y desarrollado y precisado en la resolución 2.625 (XXV) de la Asamblea General de las Naciones Unidas que contiene la Declaración de principios de Derecho Internacional que rigen las relaciones de amistad y cooperación entre los Estados, con las siguientes palabras:

Todos los Estados gozan de la igualdad soberana. Tienen iguales derechos e iguales deberes y son por igual miembros de la comunidad internacional, pese a las diferencias de orden económico, social, político o de otra índole.

En particular, la igualdad soberana comprende los elementos siguientes:

- a) Los Estados son iguales jurídicamente;
- b) Cada Estado goza de los derechos inherentes a la plena soberanía;
- c) Cada Estado tiene el deber de respetar la personalidad de los demás Estados;
- d) La integridad territorial y la independencia política del Estado son inviolables;
- e) Cada Estado tiene el derecho a elegir y a llevar adelante libremente su sistema político, social, económico y cultural;
- f) Cada Estado tiene el deber de cumplir plenamente y de buena fe sus obligaciones internacionales y de vivir en paz con los demás Estados.

Y conviene poner de relieve con la profesora PÉREZ VERA que el principio transcrito es uno de los que, en la resolución 2.625 (XXV), suponen la aceptación de la estructura política de la sociedad internacional y que está mucho más cerca de la codificación declarativa que del desarrollo progresivo del Derecho Internacional⁶. En todo caso, el principio en cuestión enuncia la igualdad jurídica de carácter formal y no puede pasar por alto la desigualdad real entre los Estados. Ha dicho MCWHINNEY en este sentido, empleando términos orwellianos, que algunos Estados son «más iguales que otros»⁷.

⁶ E. PÉREZ VERA, *Naciones Unidas y los principios de la Coexistencia Pacífica*, Tecnos, Madrid, 1973, p. 45.

⁷ E. MCWHINNEY, «International Law Antinomies of an era of transition», en el libro *Estudios de Dere-*

¿En qué beneficia, por ejemplo, a la inmensa mayoría de los Estados el principio proclamado en el artículo 1.2 del Tratado General del Espacio según el cual el espacio ultraterrestre está abierto a la exploración y utilización por todos los Estados sin discriminación y en condiciones de igualdad? ¿No evoca ese artículo con cruda ironía la astronómica distancia existente entre la igualdad formal y la desigualdad real entre los Estados? Además, en el seno de las Organizaciones Internacionales hay manifestaciones inequívocas de la desigualdad real entre sus miembros. Así, en el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas, Estados Unidos y Rusia junto a tres grandes potencias (el Reino Unido, Francia y China) tienen asiento permanente (art. 23-1 de la Carta) y derecho de veto (art. 27.3). Cabe encontrar manifestaciones del mismo fenómeno en algunos de los organismos especializados de las Naciones Unidas (Banco Mundial, Organización de la Aviación Civil Internacional, etc.) e incluso en el Consejo de las Comunidades Europeas. Se trata de casos en que las desigualdades reales entre los Estados son objeto de consagración formal en los tratados instituyentes de organizaciones internacionales. Pero es que incluso, como dice el profesor REMIRO BROTONS, «en otros planos el tratamiento desigual de situaciones estructuralmente desiguales es una forma de combatir las y no de reflejarlas. Así ocurre con la *desigualdad en la necesidad*: el Derecho Internacional del desarrollo [...], hace de la *desigualdad compensatoria*, tratamiento comercial privilegiado y renuncia por los desarrollados a la reciprocidad de ventajas, uno de sus puntos cardinales»⁸.

30.3. EL PRINCIPIO DE NO INTERVENCIÓN. LA INTERVENCIÓN Y LA ASISTENCIA HUMANITARIAS

a) La igualdad soberana —en el plano formal— entre los Estados no tiene realmente, desde el punto de vista sociológico, otro significado que el de acentuar la ausencia en la sociedad internacional de una autoridad política superior a aquellos⁹; en este sentido constituye un corolario jurídico de la actual estructura de la sociedad internacional, que como sabemos es básicamente de yuxtaposición de Estados. Precisamente por ello la igualdad soberana de los Estados comporta la independencia de los mismos y la prohibición que pesa sobre todo Estado de injerirse en los asuntos de los otros. Estamos ante otro gran principio de Derecho Internacional: el relativo al deber de no intervención en los asuntos de otros Estados, implícito en la Carta de las Naciones Unidas y proclamado expresamente en la Declaración sobre principios de Derecho Internacional que rige las relaciones de amistad y cooperación entre los Estados (resolución 2.625 XXV de la Asamblea General de las Naciones Unidas), en los siguientes términos:

Ningún Estado o grupo de Estados tiene derecho de intervenir directa o indirectamente, y sea cual fuere el motivo, en los asuntos internos o externos de cualquier otro. Por lo tanto, no solamente la intervención armada, sino también cualesquiera otras formas de injerencia o de amenaza atentatoria de la personalidad del Estado, o de los elementos políticos, económicos y culturales

⁸ A. REMIRO BROTONS, *Derecho Internacional Público. 1. Principios fundamentales*, Tecnos, Madrid, 1982, p. 84.

⁹ M. GIULIANO, T. SCOVAZI, T. TREVES, *Diritto Internazionale, I, La Società internazionale e il Diritto*,

que lo constituyen, son violaciones del Derecho Internacional. Ningún Estado puede aplicar o fomentar el uso de medidas económicas, políticas o de cualquier otra índole para coaccionar a otro Estado a fin de lograr que subordine el ejercicio de sus derechos soberanos y obtener de él ventajas de cualquier orden. Todos los Estados deberán también abstenerse de organizar, apoyar, fomentar, financiar, instigar o tolerar actividades armadas, subversivas o terroristas encaminadas a cambiar por violencia el régimen de otro Estado y de intervenir en una guerra civil de otro Estado. El uso de la fuerza para privar a los pueblos de su identidad nacional constituye una violación de sus derechos inalienables y del principio de no intervención. Todo Estado tiene el derecho inalienable a elegir su sistema político, económico, social y cultural, sin injerencia en ninguna forma por parte de ningún otro Estado. Nada en los párrafos precedentes deberá interpretarse en el sentido de afectar las disposiciones de la Carta de las Naciones Unidas relativas al mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales.

Dentro de aquella Declaración, se trata de un principio de los que aspiran a regular el cambio social en la comunidad internacional¹⁰. Y entre esta categoría de principios hay que recordar el que prohíbe «recurrir a la amenaza o al uso de la fuerza contra la integridad territorial o la independencia política de cualquier Estado» (Carta, art. 2.4, y Declaración citada), que es el que prohíbe las formas más extremas de intervención. De este último principio nos ocuparemos con más detalle al hablar del *ius ad bellum*, que hoy ha sido institucionalizado.

b) Formulado y explicitado en una resolución de la Asamblea General de las Naciones Unidas, como hemos visto, el principio de no intervención tiene claro arraigo consuetudinario, es decir, constituye una norma de Derecho Internacional General. En su sentencia de 27 de junio de 1986 (*caso concerniente a las actividades militares y paramilitares en Nicaragua y contra ella; Nicaragua contra Estados Unidos de América*), el Tribunal de La Haya no ha podido ser más elocuente al respecto: «El principio de no intervención supone el derecho de todo Estado soberano de conducir sus asuntos sin injerencia exterior; aunque los ejemplos de violación del principio no sean raros, el Tribunal estima que forma parte del Derecho Internacional Consuetudinario [...] La existencia del principio de no intervención en la *opinio iuris* de los Estados se apoya en una práctica importante y bien establecida. De otra parte se ha presentado este principio como un corolario del principio de igualdad soberana de los Estados»¹¹.

c) En lo que se refiere el contenido del principio, ha dicho el Tribunal en la sentencia mencionada que «según las formulaciones generalmente aceptadas, este principio prohíbe a todo Estado o grupos de Estados intervenir directa o indirectamente en los asuntos internos o externos de otro Estado. La intervención prohibida debe, pues, recaer sobre materias respecto de las cuales el principio de soberanía de los Estados permite a cada uno de ellos decidir libremente. Ello ocurre con la elección del sistema político, económico, social y cultural y con la formulación de la política exterior. La intervención es ilícita cuando utiliza medios de coerción respecto a esas elecciones, que deben permanecer libres. Este elemento de coerción, constitutivo de la intervención prohibida y que forma parte de su propia esencia, es particularmente evidente en el caso de una intervención que utiliza la fuerza, bien bajo la forma directa de una acción

militar, bien bajo la forma indirecta de apoyo a actividades armadas subversivas o terroristas en el interior de otro Estado»¹². De este enjundioso *dictum* del Tribunal, cabe deducir que la intervención prohibida consta de dos componentes: 1) debe versar, en cuanto al fondo, sobre cuestiones en que el Estado tiene libertad soberana de decisión según el Derecho Internacional (las llamadas «competencias discrecionales», como veremos enseguida); 2) debe comportar, en cuanto a la forma, un elemento de coerción.

El Tribunal se pregunta también en la sentencia mencionada por la posible existencia de una modificación fundamental del principio que nos ocupa, según la cual todo Estado dispondría de un derecho general de intervención, directa o no, con o sin empleo de la fuerza armada, para apoyar a la oposición interna de otro Estado, cuya causa parecería particularmente digna en razón a los valores políticos o morales con los que se identificaría. La respuesta es contundente: el Derecho Internacional Contemporáneo no prevé aquella facultad general de intervención; ni la práctica ni la *opinio iuris* permiten sostener la existencia de la regla en cuestión¹³. El Tribunal concluyó por consiguiente que el apoyo suministrado por los Estados Unidos, hasta fines de septiembre de 1984, a las actividades militares y paramilitares de los *contras* en Nicaragua, bajo forma de asistencia financiera, entrenamiento, suministro de armas, información y ayuda logística, constituye una violación indudable del principio de no intervención¹⁴.

d) En todo caso el principio de no intervención es de los que más y mejor se prestan a divergentes apreciaciones políticas, e incluso a manipulaciones, por parte, sobre todo, de las grandes potencias y las superpotencias. La historia de los últimos lustros demuestra, en efecto, que las superpotencias han clasificado las intervenciones en dos modalidades: legítimas e ilegítimas. Legítimas eran las propias, por supuesto, y en ellas la intervención se presentaba como una ayuda a la independencia soberana del Estado de que se trate, amenazada por el otro bloque. Ilegítimas eran las de la superpotencia antagónica, que constituirían auténticas agresiones a la independencia¹⁵. Estamos, en fin, ante un principio tan solemnemente afirmado como continuamente manipulado cuando no flagrantemente violado, bien entendido que el sentido de las violaciones es por lo común unidireccional: Estados poderosos en detrimento de Estados con menos poder, más difícilmente lo contrario. Los intereses políticos de los grandes han pasado realmente por encima de la aplicación del principio.

e) Ha de señalarse en este último orden de ideas que el ámbito y condiciones de aplicación del principio de no intervención han sufrido embates importantes en los últimos tiempos. Así, con ocasión de las graves violaciones de los derechos humanos perpetradas en el pueblo kurdo tras la guerra del Golfo del invierno de 1991, el presidente francés MITTERRAND abogó en su alocución de 14 de julio del mismo año por «una especie de deber de injerencia en el interior de un país cuando una parte de su población es víctima de persecución», al tiempo que desde la Casa Blanca estadounidense se evocaba la idea de una intervención benevolente para terminar con violaciones graves y masivas de los derechos humanos. La idea se insertaba en el marco

¹² CII, *Recueil*, 1986, p. 108.

¹³ CII, *Recueil*, 1986, pp. 108-109.

¹⁴ CII, *Recueil*, 1986, p. 124.

¹⁰ E. PÉREZ VERA, *Naciones Unidas*, cit., p. 60.

del Nuevo Orden Mundial postulado por la superpotencia y las grandes potencias, y por consiguiente era sumamente imprecisa desde el punto de vista jurídico en cuanto a sus manifestaciones prácticas de carácter concreto. Conviene, empero, preguntarse hasta qué punto resultan compatibles sus posibles consecuencias con las normas en vigor del Derecho Internacional Contemporáneo.

Hay que distinguir a este respecto entre intervenciones inmateriales y materiales. Las primeras no comportan acción física ni presencia de ninguna clase en el territorio del país en el que se interviene y son, en principio, lícitas. Ya sabemos, en efecto, que el respeto a los derechos humanos ha dejado de ser materia de jurisdicción interna de los Estados y que por consiguiente una organización internacional puede tratar e incluso censurar la situación de los derechos humanos en un país sin que por ello se vulnere el principio de no intervención. La acción de las Naciones Unidas a través de los procedimientos especiales que hemos analizado en otro lugar se basa justamente en tal idea. No ocurre lo mismo, por el contrario, si la intervención es material y supone actuación física en el territorio del Estado en cuestión. Tal tipo de actuación comporta en sí misma el desconocimiento de la soberanía territorial del país en que se interviene y puede conllevar también el uso de la fuerza. Es cierto que en el Derecho Internacional Clásico se tendía a admitir la licitud de las intervenciones por causa de humanidad, pero no nos parece que la obligación o posibilidad de intervenir en los supuestos apuntados cuente hoy con el asentimiento general, ni siquiera mayoritario, de la comunidad internacional. No puede hablarse, a nuestro juicio, de un principio general del Derecho Internacional Contemporáneo que legitime las intervenciones humanitarias cuando éstas tengan carácter físico o material. Muchos Estados temen con razón que una intervención pretendidamente encaminada al respeto de los derechos humanos más elementales, decidida unilateralmente por un Estado o por un grupo de países, pueda convertirse fácilmente en instrumento de cobertura del despliegue de la política de poder de la superpotencia y las grandes potencias, y dar lugar en este contexto a comportamientos impregnados de ese estigma tan usual en las relaciones internacionales como es la doble moral o el doble estándar; es decir, a intervenciones en unos casos y pasividad en otros, según convenga a los intereses de los grandes. A nuestro juicio, la idea del derecho o del deber de injerencia, loable en términos de principio cuando tenga propósitos auténticamente humanitarios, ha de manejarse con suma circunspección en cuanto a sus aplicaciones concretas.

f) ¿Significa esta conclusión que queda excluida toda posibilidad de intervención material en un país que viola de manera grave, masiva, persistente y sistemática los derechos humanos en un conflicto armado o con independencia de él?^{15 bis}

A mi juicio, si se trata de una intervención realizada o autorizada por la comunidad internacional organizada, es decir, de una intervención decidida por el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas al amparo del capítulo VII de la Carta, aquella possibili-

^{15 bis} Véase M. BETTATI y B. KOUCHNER, *Le devoir d'ingérence*, París, 1987; M. BETTATI, «Un droit d'ingérence?», en *R.G.D.I.P.*, 1991-3, pp. 369 ss. En cuanto a las intervenciones humanitarias en el Derecho Internacional Clásico, A. ROUGIER, «La théorie de l'intervention d'humanité», en *R.G.D.I.P.*, 1910, pp. 468 ss.; E. C. STOWELL, «Intercession against the persecution of jews», en *A.J.I.L.*, 1936, pp. 102 ss.; y J. F. ESCUDERO ESPINOSA, *Aproximación histórica a la noción de intervención humanitaria en el Derecho Internacional*. León (España), 2002.

dad no queda excluida. La comunidad internacional institucionalizada tiene el derecho, e incluso el deber, de emprender o autorizar semejante intervención. Y lo que es más: está comenzando a hacerlo. Efectivamente, en esta década final de siglo y de milenio, el Consejo de Seguridad interpreta de una manera amplia y flexible el concepto de «amenaza de la paz» empleado por el artículo 39 de la Carta, y ello con la finalidad de hacer caer determinadas resoluciones dentro del capítulo VII, y de atribuirles así fuerza jurídica obligatoria para todos los Estados. Por ejemplo, por su resolución 794 de 3 de diciembre de 1992, el Consejo autorizó una intervención con uso de la fuerza para restablecer el orden en Somalia y asegurar de tal modo la eficacia de la ayuda humanitaria contra la hambruna. Del mismo modo, y por citar otro ejemplo, la resolución 948 del 31 de julio de 1994 autorizó el empleo de la fuerza en Haití con el fin de restablecer la democracia y hacer respetar los derechos humanos. Existen, por supuesto, casos similares.

E incluso, teniendo en cuenta el genocidio masivo perpetrado en Ruanda en 1994, cabría admitir la legitimidad de una intervención humanitaria, realizada unilateralmente por un Estado o por un grupo de Estados, en el caso de los llamados *failing States*, o Estados en descomposición o desfallecimiento. Sería posible argumentar, en efecto, que si el Estado en descomposición es incapaz de prevenir o de evitar la perpetración de un crimen tan grave y monstruoso como el genocidio, es decir, si no está en condiciones de desempeñar la función estatal básica de mantenimiento del orden público a niveles mínimamente razonables, ya no es un Estado. Y podría sostenerse entonces que ha perdido el derecho a invocar en su favor el principio de no intervención, que beneficia justamente a los Estados. Es obvio en cualquier caso que la licitud de semejante intervención unilateral estaría sometida a dos requisitos rigurosos: la existencia de una situación extrema de violaciones graves, masivas y sistemáticas de los derechos humanos, en primer lugar, y la inacción de la comunidad internacional organizada, en segundo lugar. Consiguientemente, el derecho de intervención se extinguiría en el momento en que el Consejo de Seguridad tomase la decisión de intervenir.

Obviamente, las anteriores consideraciones no serían aplicables a la intervención armada de la OTAN en Yugoslavia con ocasión del conflicto de Kosovo de la primavera de 1999. Ni tal intervención estaba apoyada en resolución alguna del Consejo de Seguridad, ni la República Federal Yugoslava era un *failing State*. Como explicaremos más adelante (apartado 82.2), la referida acción comportó una violación del Derecho Internacional, sin que, a mi juicio, la finalidad humanitaria de la misma constituyese una causa suficiente de justificación o de exclusión de responsabilidad.

g) Por lo que respecta a la figura de la *asistencia humanitaria*, debemos decir que se trata de un tema muy interesante desde el punto de vista teórico y, lamentablemente, muy de moda. Señalemos para empezar que, como dijo el Tribunal Internacional de Justicia en la sentencia mencionada de 27 de junio de 1986,

No es dudoso que el suministro de una ayuda estrictamente humanitaria a personas o a fuerzas que se encuentren en otro país, cualesquiera sean sus afiliaciones políticas o sus objetivos, no puede ser considerada como una situación ilícita o contraria al Derecho Internacional desde cualquier otro punto de vista^{15 ter}.

Y el Tribunal añadió:

Un elemento esencial de la ayuda humanitaria es que debe de ser prestada sin discriminación alguna. Según el Tribunal, para que no tenga carácter de intervención condenable en los asuntos internos de otro Estado, la asistencia humanitaria no sólo debe limitarse a los fines consagrados por la práctica de la Cruz Roja, a saber: «prevenir y aliviar los sufrimientos de la guerra»; debe también y sobre todo ser prodigada sin discriminación a toda persona en situación de necesidad en Nicaragua, y no sólo a los *contras* o a las personas próximas.

Por tanto, según estos importantes *dicta* del Tribunal Internacional de Justicia, la intervención humanitaria no es una intervención prohibida, sino por el contrario una acción internacionalmente lícita, siempre que cumpla dos condiciones: la finalidad de prevención y alivio de los sufrimientos de los seres humanos, y su ejercicio sin discriminación alguna.

h) Cuestión distinta es la de si el Derecho Internacional permite la imposición de la asistencia humanitaria. Dicho de otro modo, se trata de saber si el Estado territorial tiene la obligación estricta de consentir en su territorio una ayuda humanitaria que no desea.

Pues bien, si tenemos en cuenta la práctica de las Naciones Unidas, la respuesta es que no existe en rigor semejante obligación. Así, el 8 de diciembre de 1988, la Asamblea General adoptó la resolución 43/31, relativa a la asistencia sanitaria humanitaria a las víctimas de catastrofes naturales y situaciones urgentes similares. Y la resolución no impone nada, ni podía hacerlo dada la falta de obligatoriedad jurídica de las resoluciones de la Asamblea General. Lo único que hace, tras reiterar la soberanía de los Estados afectados y su papel principal en la asistencia humanitaria, es invitarlos a facilitar su prestación por las organizaciones internacionales y no intergubernamentales que actúen con una finalidad estrictamente humanitaria.

Por su parte, la resolución del Consejo de Seguridad 688, adoptada el 5 de abril de 1991 en el marco de la guerra del Golfo, tras reafirmar la soberanía territorial del Irak y condenar la represión a poblaciones en numerosas partes de su territorio (incluyendo la población kurda), insiste para que Irak permita el acceso inmediato de las organizaciones internacionales a cuantos tengan necesidad de su ayuda en cualquier parte del país. Así pues, el Consejo de Seguridad no se sintió autorizado a imponer en términos de Derecho Internacional la asistencia humanitaria. Se limitó a ejercer una fuerte presión política y moral sobre las autoridades iraquíes para que autorizasen dicha asistencia.

En cualquier caso, las dos resoluciones citadas son muy interesantes y útiles, puesto que tienden a estimular y alentar la asistencia humanitaria y a integrarla en la acción de las Naciones Unidas, haciéndola así más eficaz y racional¹⁵ *quater*.

30.4. RELEVANCIA DE LA SOBERANÍA EN EL DERECHO INTERNACIONAL

En todo caso, y en una perspectiva jurídica y política a la vez, la soberanía del Estado constituye un factor determinante y de primer orden en la actual configuración de

la sociedad internacional y del Derecho de Gentes. Ha dicho el Tribunal de La Haya en este orden de ideas que en el principio fundamental de la soberanía del Estado reposa todo el Derecho Internacional¹⁶. Ya sabemos, en efecto, que la estructura de la sociedad internacional continúa siendo básicamente de Estados soberanos yuxtapuestos¹⁷ y este hecho comporta que la soberanía estatal siga desempeñando un papel relevante en el Derecho Internacional de nuestros días, hasta el punto de que, como ha dicho el profesor CARRILLO SALCEDO, constituye un auténtico principio constitucional, lo que determina la importante consecuencia del relativismo del ordenamiento jurídico en cuestión. Hay que agregar de todos modos, con ideas del citado profesor, que el Estado soberano no vive aislado sino inserto en un medio social, la sociedad internacional, y que este medio colectivo y en proceso de institucionalización impone ciertos límites tanto a la soberanía estatal como al relativismo del Derecho Internacional. La relevancia de este medio colectivo —agrega el profesor CARRILLO— permite rechazar las tentativas de explicar y comprender el Derecho Internacional única y exclusivamente desde el Estado soberano, y proponer, en cambio, una interpretación del Derecho Internacional en función de la comunidad internacional y de los límites que ésta impone a los rasgos de subjetivismo, discrecionalidad, voluntarismo y relativismo que la soberanía imprime al Derecho Internacional¹⁸.

30.5. LA PROYECCIÓN JURÍDICA DE LA SOBERANÍA: LAS COMPETENCIAS DEL ESTADO

a) En su dimensión estrictamente jurídica, la soberanía del Estado tiene un carácter acusadamente funcional, porque si el Derecho Internacional reconoce soberanía a los Estados es precisamente para que éstos realicen sus funciones. Las funciones del Estado consisten en velar por los intereses generales y permanentes de una comunidad humana asentada sobre un territorio, y la justificación y el fundamento último de la soberanía reside en el cumplimiento de tal función. Porque es obvio que para desempeñarla adecuadamente el Estado necesita tener ciertos poderes o competencias cuyo conjunto, desde el punto de vista jurídico, es la soberanía.

Fue un eminente internacionalista francés, JULES BASDEVANT, quien en 1936¹⁹ pusiera de relieve esta justificación funcional de la soberanía, que él aplicó a la soberanía territorial, la más importante y genuina manifestación de aquélla. Y comprobaremos más adelante que semejante justificación no constituye una mera racionalización doctrinal, sino que es operativa en el tema capital de la adquisición de la soberanía territorial del Estado, en el que el principio decisivo es el de la efectividad del ejercicio de las funciones estatales, aunque este principio se modula por el de la relatividad en el ejercicio de dichas funciones, lo que quiere decir que la intensidad y las características del ejercicio en cuestión han de ser apreciadas tomando en cuenta las circunstan-

¹⁶ CIJ, *Recueil*, 1986, p. 133.

¹⁷ Véase el apartado 4.1 de este libro.

¹⁸ J. A. CARRILLO SALCEDO, *Soberanía del Estado y Derecho Internacional*, 2.ª edic., Madrid, 1976, pp. 289 ss., y *El Derecho Internacional en un mundo en cambio*, Tecnos, Madrid, 1984, pp. 191-192.

¹⁵ *quater* Véase R. BERMEJO GARCÍA, «El derecho/deber de injerencia humanitaria en el Derecho Internacional actual», *III Jornadas de Derecho Internacional Humanitario. El derecho de injerencia por razones humanitarias*, Sevilla, 1995; y P. M. DUPUY, «El derecho a la asistencia humanitaria en el Derecho

cias del caso concreto²⁰. Y la justificación funcional de la soberanía entra asimismo en juego a la hora de determinar si cabe ejercerla sobre determinados espacios, como la Luna y los cuerpos celestes²¹.

b) Las competencias inherentes a la soberanía son concedidas a los Estados por el Derecho Internacional. Efectivamente, al hablar de las funciones de este ordenamiento dijimos que una de ellas era la competencial, es decir, la de distribuir las competencias entre los Estados. Es justamente el importante principio de la igualdad soberana de los Estados, analizado en el apartado anterior, el que hace imperativa la distribución de competencias entre ellos. Alguien podría objetar ciertamente que semejante afirmación es antihistórica alegando que el Estado soberano es anterior al Derecho Internacional. Este ordenamiento, según lo concebimos hoy, surgió como sabemos a principios de la Edad Moderna, una vez constituidos los primeros Estados nacionales. Pero en todo caso aquella observación tendría en cuenta aspectos meramente cronológicos, toda vez que la existencia de diversos Estados en el planeta y la consiguiente necesidad de distribuir las competencias entre ellos es una exigencia de los hechos y, por tanto, histórica. Se trata, insistimos, de un corolario del principio de la igualdad soberana de los Estados.

c) Las competencias del Estado se dividen en regladas y discrecionales.

Efectivamente, cuando el Derecho Internacional atribuye competencias a los Estados puede imponerles además criterios o límites respecto al ejercicio de las mismas, es decir, reglamentando su ejercicio. Por ejemplo, el Derecho Internacional confiere competencia a los Estados para regular la nacionalidad de la comunidad humana asentada en su territorio, pero cabe que en este punto los Estados hayan asumido obligaciones convencionales que limitan el ejercicio de aquella competencia²². Del mismo modo, el Derecho Internacional concede competencias al Estado, en forma de soberanía territorial, sobre una franja de mar inmediatamente adyacente a sus costas que se denomina mar territorial, pero esta soberanía, según dispone el párrafo 3 del artículo 2 de la Convención de 1982 sobre el Derecho del Mar, «se ejerce con arreglo a esta convención y otras normas de derecho internacional». Se trata, pues, de soberanía con límites y entre éstos destaca la obligación de consentir a los buques que enarbolan pabellón de cualesquiera Estado el paso inocente. Pues bien, en la medida en que el Derecho Internacional asigna límites o impone criterios a los Estados en el ejercicio de sus competencias puede hablarse de *competencias regladas* o no discrecionales.

Por el contrario, cuando el Derecho Internacional se circunscribe a atribuir competencias a los Estados sin señalarles cortapisas o imponerles criterios respecto al ejercicio de las mismas, esto es, sin reglamentar este ejercicio, se habla de *competencias discrecionales*, o exclusivas, o asuntos de jurisdicción interna. Por ejemplo, los Estados tienen libertad en la orientación general de su política de inmigración y de ahí que unos Estados sean al respecto más liberales que otros sin que por ello se infrinja el Derecho Internacional. De igual modo, y como ha dicho el Tribunal de La Haya, el princi-

pio de soberanía de los Estados deja a éstos en libertad de elección de sus sistema político, económico, social y cultural y en la formulación de la política exterior²³. Estamos de nuevo ante asuntos de jurisdicción interna, en que las competencias del Estado son discrecionales, y en las que opera el principio de no intervención antes analizado.

Esta distinción entre competencias regladas y discrecionales del Estado es particularmente importante en la vida de las organizaciones internacionales precisamente para poner un límite a las actuaciones de éstas frente a la soberanía de los Estados. Es esta la significación que tuvo la figura de la «competencia exclusiva» del párrafo 8 del artículo 15 del Pacto de la Sociedad de Naciones y la que tiene el párrafo 7 del artículo 2 de la Carta de las Naciones Unidas²⁴, según el cual:

Ninguna disposición de Esta Carta autorizará a las Naciones Unidas a intervenir en los asuntos que son esencialmente de la jurisdicción interna de los Estados, ni obligará a los miembros a someter dichos asuntos a procedimientos de arreglo conforme a esta Carta; pero este principio no se opone a la aplicación de las medidas coercitivas previstas en el capítulo VII.

Queremos señalar en todo caso con el Tribunal de La Haya que «la cuestión de saber si una determinada materia entra o no en el dominio exclusivo de un Estado es una cuestión esencialmente relativa; depende del desarrollo de las relaciones internacionales»²⁵. En este orden de ideas cabe afirmar que la interdependencia creciente entre los Estados está ampliando cada vez más el ámbito de las competencias regladas y reduciendo el de las competencias exclusivas o discrecionales, esto es, el campo de sus libertades soberanas.

d) Para apreciar debidamente en qué consisten las competencias del Estado y para entender cuáles son sus principales manifestaciones parece útil recurrir a una construcción muy extendida entre los tratadistas de Derecho Internacional en lo que concierne a los elementos del Estado. Según tal idea, simplista en principio pero con evidente valor descriptivo y sistemático, el Estado se compone de tres elementos: órganos de poder, población y territorio²⁶.

Pues bien, en el ejercicio de las competencias o poderes del Estado entra en juego siempre el primer elemento, ya que no es concebible que dejen de intervenir los órganos del Estado, a través de cualquiera de sus ramas, ejecutiva, legislativa o judicial. Pero en el ejercicio de competencias del Estado puede no ser decisivo el segundo elemento, es decir, la población propia, porque hay competencias que se ejercen también sobre los extranjeros que se encuentran en el territorio estatal. Sería el caso, por ejemplo, y entre muchísimos otros, del inspector de aduanas que examina el equipaje de las personas que pretenden entrar en el país: la competencia se ejerce sobre una base territorial, sin distinción entre nacionales o extranjeros. Se trata de competencias en que la

²³ CIJ, *Recueil*, 1986, p. 258.

²⁴ Véase E. PECOURT GARCIA, *La Soberanía de los Estados ante las Organizaciones Internacionales*, Barcelona, 1962.

²⁵ CPJI, Serie B, n.º 4, p. 24.

²⁶ El artículo 1.º de la Convención Panamericana sobre los Derechos y Deberes de los Estados, firmada en Montevideo el 22 de diciembre de 1933, dice así: «El Estado como persona internacional debe reunir las condiciones siguientes: 1.ª) población permanente; 2.ª) territorio determinado; 3.ª) gobierno; 4.ª) capacidad

²⁰ Véase el apartado 36 de este libro.

²¹ Véase el apartado 40.4 de este libro.

²² CPJI, Serie B, n.º 4, p. 24.

base determinante de su ejercicio es el territorio del Estado, independientemente de la nacionalidad de las personas afectadas, y se habla por ello en la doctrina de *competencias territoriales*. Y es posible asimismo que la base del ejercicio de las competencias no sea el territorio del Estado sino la condición de súbditos o nacionales de las personas afectadas, pudiendo ser ejercidas aquellas fuera del territorio. Por ejemplo, cuando un funcionario consular presta asistencia en el extranjero a un nacional del Estado acreditante o cuando ejerce otras funciones consulares sobre la base de la nacionalidad de las personas. Estamos entonces ante las llamadas *competencias personales*.

Bien entendido que tanto desde el punto de vista cuantitativo como cualitativo las más importantes competencias del Estado tienen carácter territorial, hasta el punto que al conjunto de ellas se le llama tradicionalmente soberanía territorial. La soberanía territorial es la más genuina manifestación de la soberanía del Estado y de ella nos ocuparemos con mayor amplitud en la sección siguiente.

e) En todo caso, en ciertos espacios excluidos de la soberanía estatal —que la doctrina llama espacios comunes—, como el alta mar, el espacio ultraterrestre y la luna y los cuerpos celestes, los Estados desarrollan actividades de diversa índole y por tanto ejercen también competencias, que no son competencias territoriales ni personales en el sentido expuesto en este apartado, aunque al no tener un soporte espacial se asemejan más a las segundas que a las primeras. Así, en alta mar los buques están sometidos a la jurisdicción exclusiva del Estado del pabellón y es éste el que determina su nacionalidad (art. 91 de la Convención de 1982 sobre el Derecho del Mar); y en el espacio ultraterrestre y la luna y los cuerpos celestes los Estados retienen su jurisdicción y control sobre los objetos lanzados y su personal (art. 8 del Tratado General del Espacio de 1967). En la sección 2.ª del presente capítulo nos ocuparemos no sólo de las competencias del Estado de base territorial sino también de las que tienen otro soporte.

31. LA CONTINUIDAD EN LA IDENTIDAD DEL ESTADO

a) Como hemos visto en el epígrafe anterior al hablar de la proyección jurídica de la soberanía (competencias estatales), son tres los elementos que en el plano teórico integran la noción de Estado, a saber, órganos de poder, territorio y población. Y cuando alguno de estos elementos experimenta transformaciones surge el problema de determinar si el Estado continúa siendo idéntico desde el punto de vista de sus derechos y obligaciones internacionales. Señalemos que, en una perspectiva histórica, la cuestión de la continuidad del Estado aparece en el siglo XIX con ocasión del nacimiento de nuevas unidades nacionales (el Reino de Italia entre 1860 y 1870 y el Imperio alemán en 1871). Con el transcurso del tiempo se acrecientan los problemas de esta índole; por ejemplo, con la Revolución rusa de 1917 y la disolución de los Imperios austríaco y otomano tras la primera guerra mundial (1914-1918). Después de la segunda guerra mundial se presentan igualmente problemas de continuidad como resultado de la reordenación territorial efectuada en Europa y otras regiones, cambio de la estructura sociopolítica en ciertos países, consolidación del fenómeno de Estados divididos y, en fin, el surgimiento de Estados de reciente independencia. Pues bien, es actitud común en la doctrina proclamar el principio de la continuidad en la identidad del Estado, aunque para determinar con rigor y precisión el alcance del principio conviene tener en cuenta distintas situaciones según los cambios se hayan producido en los órganos de poder, en el territorio o en la población¹.

b) Los cambios en los órganos de poder tienen lugar principalmente en el supuesto de golpe de Estado con vulneración de la legalidad establecida. Respecto a dicha hipótesis, existen datos en la práctica interestatal, jurisprudencias internas y jurisprudencia internacional, que permiten hablar de la tesis de la continuidad de la identidad del Estado. Entre esos datos sobresale la sentencia arbitral dictada el 18 de octubre de 1923 por el ex presidente norteamericano TAFT en el *asunto de las reclamaciones británicas contra el Gobierno del general Tinoco (Reino Unido contra Costa Rica)*, en la que se considera como principio de Derecho Internacional bien establecido que un cambio de gobierno no produce efecto alguno en las obligaciones internacionales del Estado². No cabe desconocer, sin embargo, que en el supuesto que nos ocupa el principio de la continuidad ha sido objeto de resistencias importantes en la práctica de los Estados; así, tras la Revolución socialista de 1917, la Unión Soviética denunció en bloque los tratados secretos antes celebrados por Rusia y se consideró desvinculada de la deuda

¹ Véase K. MAREK, *Identity and Continuity of States in Public International Law*, Ginebra, 1954; J. L. KUNZ, «Identity of States under International Law», en *A.J.I.L.*, 1955, pp. 68 ss.; G. CANSACCHI, «Identité et continuité des sujets internationaux», en *R. des C.*, 1970-II, vol. 130, pp. 7 ss.; y W. FIEDLER, «Continuity», en *E.O.P.I.L.*, vol. 10, 1987, pp. 65 ss.

² *Rec. Sent. Arb. N.U.*, vol. I, pp. 377 ss.

pública externa contraída por el régimen del zar, actitud radical que de todos modos fue rechazada por las potencias occidentales. Después de 1945, también los regímenes de los Estados socialistas del Este de Europa y el de la República Popular China impugnaron el principio de la continuidad, en el que veían un instrumento de la lucha contrarrevolucionaria, pero en otros Estados la actitud fue de respeto al principio, pues los regímenes democráticos de Italia y República Federal de Alemania aceptaron la responsabilidad de obligaciones contraídas, respectivamente, por los Estados fascista y nacionalsocialista.

c) Cambios en los órganos de poder se producen asimismo en el caso de ocupación bélica del territorio de un Estado, y en tal supuesto el punto de partida es que la soberanía sólo la ejerce la potencia ocupante *de facto* y temporalmente, razón por la que los acuerdos entre aquélla y el gobierno instalado con su ayuda o cualquier cesión o anexión de territorio no son oponibles al Estado soberano del territorio ni a ningún otro Estado. Y es que, como veremos al hablar de los modos de adquisición de la soberanía territorial³, en el Derecho Internacional contemporáneo el territorio de un Estado no puede ser objeto de adquisición por otro Estado que se derive del uso o amenaza de la fuerza. Hay que mencionar, a mayor abundamiento, que el artículo 4 del Protocolo de Ginebra de 1977 sobre protección a las víctimas de la guerra en caso de conflicto armado de carácter internacional establece expresamente que la ocupación de un territorio no afecta al estatuto jurídico del mismo.

d) Señalemos que en la más reciente práctica internacional se ha producido un supuesto sumamente interesante de continuidad en la identidad del Estado. Es el caso de la República de la Federación Rusa, que se considera ella misma y es considerada por la Comunidad Internacional no como un Estado nuevo, sino justamente como el continuador de la personalidad jurídica internacional de la Unión Soviética⁴, lo que, entre otras cosas, le ha permitido conservar las embajadas de ese país y, además y sin necesidad de modificar la Carta de las Naciones Unidas, ocupar el puesto de miembro permanente del Consejo de Seguridad que antes correspondía a la Unión Soviética. Así lo decidieron la mayor parte de las Repúblicas ex soviéticas en la reunión de Alma Ata de 21 de diciembre de 1991 constitutiva de la Comunidad de Estados Independientes (que no es un Estado, sino tan sólo una estructura de coordinación) y así lo aceptó la Comunidad Internacional organizada. Justamente por ello, la República de la Federación Rusa no ha sido objeto de reconocimiento como Estado nuevo, a diferencia de lo ocurrido con las otras Repúblicas constitutivas de la Comunidad de Estados Independientes

dientes (CEI). Si estas últimas son sucesoras de la Unión Soviética, Rusia es algo más; es continuadora. Por el contrario, la pretensión de la República Federal de Yugoslavia (Serbia y Montenegro o Pequeña Yugoslavia) de ser la continuadora de la personalidad jurídica internacional de la República Socialista Federativa de Yugoslavia (antigua Yugoslavia) no ha recibido el asentimiento de la Comunidad internacional organizada. Así, y como dato sumamente significativo, el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas adoptó el día 19 de septiembre de 1992 la resolución 777, en la que, tras dejar constancia de esa falta de asentimiento, considera que «la República Federal de Yugoslavia (Serbia y Montenegro) no puede asumir automáticamente el lugar de la antigua República de Yugoslavia en las Naciones Unidas y, por lo tanto, recomienda que la Asamblea General decida que la República Federal de Yugoslavia (Serbia y Montenegro) deberá solicitar su admisión como miembro de las Naciones Unidas y no participará en los trabajos de la Asamblea General». Sustancialmente idéntico es el tenor de la resolución 47/1, de 22 de septiembre de 1992, de la Asamblea General⁵.

Pedida finalmente la admisión, una vez derribado el régimen dictatorial del Sr. Milosevic, Yugoslavia entró en las Naciones Unidas, tras recomendación del Consejo de Seguridad y resolución de la Asamblea General, el 2 de noviembre de 2000. Desde principios de 2003, el país se denomina Serbia y Montenegro.

e) Las alteraciones del territorio de un Estado, o, lo que es lo mismo, los cambios de soberanía en un territorio determinado, plantean una serie de problemas específicos, que tienen tratamiento propio en nuestra disciplina bajo la rúbrica de sucesión de Estados. En la práctica más reciente es el caso de las ex repúblicas soviéticas constitutivas de la Comunidad de Estados Independientes distintas de la República de la Federación Rusa; ex repúblicas que no son continuadoras de la Unión Soviética, sino sólo sucesoras. Más adelante analizaremos este tipo de problemas⁶. En cuanto a los cambios acaecidos en la población, los más significativos tendrán lugar normalmente en los casos de transferencias de territorios, y el problema pertenece de nuevo a la teoría de la sucesión de Estados. Son concebibles, por supuesto, alteraciones en la población independientes de los cambios territoriales, en virtud de éxodos masivos o movimientos migratorios, pero tales alteraciones no afectan lo más mínimo al principio de la continuidad de la identidad del Estado o los Estados afectados.

³ Véase apartado 36.

⁴ El día 27 de enero de 1992, el Ministerio de Asuntos Exteriores de la Federación Rusa escribía una carta al Secretario General de las Naciones Unidas en la que transcribía el texto de una nota presentada a todas las Representaciones Permanentes de los Estados miembros. En la nota decía: «La Federación Rusa continúa ejerciendo los derechos y cumpliendo los compromisos que derivan de los tratados concluidos por la Unión de Repúblicas Socialistas Soviéticas. Consiguientemente, el Gobierno de la Federación Rusa desempeñará las funciones antes desempeñadas por el Gobierno de la Unión Soviética en tanto que depositario de los correspondientes tratados multilaterales. En relación con ello, el Ministerio pide que la Federación Rusa sea considerada parte en todos los acuerdos internacionales en vigor, en lugar de la Unión Soviética.» Véase A. BOTHE y C. SCHMIDT, «Sur quelques questions de succession posées par la dissolution de l'URSS et celle de la Yugoslavie», en *R.G.D.I.P.*, 1992, t. 1, pp. 81-111.

⁵ Véase A. DASTIS QUECEDO, «La crisis de Yugoslavia en las Naciones Unidas», Nota informativa en *R.E.D.I.*, 1992-2, pp. 686 ss.

32. EL RECONOCIMIENTO DE ESTADOS

a) Un Estado soberano puede surgir en la sociedad internacional de muy diversas maneras. Por ejemplo, y sin pretender desde luego agotar todos los supuestos, por vía de desmembración de un Estado anterior, como ocurrió en 1971 con Bangladesh, que se separó de Pakistán; o por la división en dos de un Estado, como aconteció después de la segunda guerra mundial con Alemania, que quedó dividida en la República Federal de Alemania y la República Democrática Alemana; o por la fusión de varios Estados en uno solo, como fue el caso de Italia en 1860; o en virtud de la descolonización —pacífica o violenta— como tuvo lugar en el continente americano a fines del siglo XVIII y principios del XIX y en los continentes asiático y africano en la segunda mitad del siglo XX¹.

Pues bien, ocurre a veces que cuando aparece un nuevo Estado, los Gobiernos de otros Estados lo reconocen como tal. Y se plantea entonces la cuestión de determinar el significado y las consecuencias jurídicas de este acto de reconocimiento, así como la de precisar cuál es la situación del nuevo Estado respecto a los Estados que no lo hayan reconocido.

En los últimos tiempos, el triunfo de los movimientos nacionalistas en la antigua Unión Soviética y Yugoslavia ha determinado la aparición de muchos nuevos Estados, lo que ha obligado a los gobiernos a desempolvar y poner al día, como veremos enseguida, la figura que nos ocupa. Pero en este contexto se imponen dos precisiones conceptuales. La primera es que si un Estado recupera su antigua calidad de tal, es decir, recobra su independencia (caso de las Repúblicas Bálticas en agosto de 1991, incorporadas por la fuerza a la Unión Soviética en 1940), lo que se reconoce es esa recuperación de independencia; no hay propiamente reconocimiento de un Estado nuevo. La segunda precisión es que, si un Estado es considerado como continuador de la personalidad jurídica internacional de otro (caso de la República de la Federación Rusa respecto a la Unión Soviética), no es objeto de reconocimiento como nuevo Estado. Lo que sí se puede reconocer es el hecho de esa condición de Estado continuador.

Las cuestiones apuntadas han preocupado amplia y tradicionalmente a la doctrina, y los autores han dado sus respuestas formulando teorías en torno a dos grandes núcleos de cuestiones. El primer núcleo concierne al carácter político o jurídico del reconocimiento. El segundo se refiere al valor declarativo o constitutivo del mismo.

b) Cierta doctrina, efectivamente, ha entendido que el reconocimiento de un Estado por otro tiene carácter político, lo que significa que es discrecional, en cuan-

¹ Véanse éstos y más supuestos en J. VERHOEVEN, *La Reconnaissance internationale dans la pratique contemporaine*, París, Pedone, 1975, pp. 11 ss. Sobre la especial situación de las Repúblicas bálticas, véase R. KHERAD, «La reconnaissance internationale des États baltes», en *R.G.D.I.P.*, 1992, 4, pp. 843 ss. Acerca de la práctica en la época de la distensión, J. QUEL, «La práctica reciente en materia de reconocimiento de Estados: problemas en presencia», en *Cursos de Derecho Internacional de Vitoria-Gasteiz*, 1992, pp. 41 ss.: y J. VERHOEVEN, «La reconnaissance internationale: déclin ou renouveau?», en *A.F.D.I.*, 1993, pp. 7 ss.

to que el Derecho Internacional no obligaría a reconocer a un nuevo Estado incluso si cumpliera a satisfacción los requisitos exigidos al respecto: un Gobierno que ejerciese control completo sobre una población estable y un territorio delimitado. El reconocimiento se otorgaría, pues, con finalidad política. Otros autores opinan sin embargo que, una vez que un nuevo Estado reuniese los requisitos pertinentes, debería ser objeto de reconocimiento por los restantes Estados. El Derecho Internacional impondría, por tanto, una obligación de reconocer y el reconocimiento sería un acto jurídico.

El otro núcleo de cuestiones que ha preocupado a la doctrina apunta a los efectos declarativos o constitutivos del reconocimiento. Hay autores, efectivamente, que no atribuyen al reconocimiento de Estados más que efectos declarativos. En este sentido el reconocimiento se limitaría a comprobar una situación ya existente con anterioridad. Otros autores atribuyen al reconocimiento un valor constitutivo. El nuevo Estado pasaría a existir desde el punto de vista jurídico precisamente como consecuencia del reconocimiento.

Pero, obviamente, existe una correlación clara y estrecha entre los dos núcleos de cuestiones señalados. El reconocimiento como acto político y discrecional tiende hacia sus efectos declarativos. El reconocimiento como acto jurídico y obligatorio apunta hacia su valor constitutivo.

En todo caso conviene que verifiquemos en la práctica de los Estados el valor de estas doctrinas, a fin de determinar cuáles son los criterios del Derecho Internacional positivo al respecto.

c) La práctica contemporánea de las relaciones internacionales demuestra que no hay obligación jurídica de reconocer a los nuevos Estados. En este sentido, ningún Estado incurriría en responsabilidad internacional por el hecho de no reconocer a un Estado nuevo en el que concurriesen los requisitos pertinentes de Gobierno, población y territorio. España, por ejemplo, sólo en enero de 1986 —inmediatamente después de su entrada en las Comunidades Europeas—, reconoció al Estado de Israel, sin que por ello se le pudiese imputar violación alguna del Derecho Internacional. El reconocimiento de Estados es realmente un acto libre y discrecional, que se ejerce con finalidad política². Ha dicho en este sentido el Instituto de Derecho Internacional, en su sesión de Bruselas de 1936, que

el reconocimiento de un Estado nuevo es el acto *libre* por el cual uno o varios Estados constatan la existencia sobre un territorio determinado de una sociedad humana políticamente organizada, independiente de cualquier otro Estado existente, capaz de observar las prescripciones del Derecho Internacional y manifiestan consiguientemente su voluntad de considerarlo como miembro de la Comunidad internacional³.

Ahora bien, el hecho de que el reconocimiento de Estados sea un acto libre y discrecional, no impide que, en ejercicio de su libertad soberana, los gobiernos de otros Estados condicionen el reconocimiento al hecho de que el nuevo Estado satisfaga

² J. VERHOEVEN, *op. cit.*, pp. 576 ss.; P. J. NKAMBO MUGERWA, «Sujetos de Derecho Internacional», en *Manual de Derecho Internacional Público*, ed. por M. SOERENSEN, México 1973, pp. 278 y 285.

ciertos requisitos de carácter jurídico. Así, el día 16 de diciembre de 1991, los Ministros de Asuntos Exteriores de los doce Estados miembros de la Comunidad Europea reunidos en el marco de la cooperación política adoptaron una serie de criterios que debían satisfacer los nuevos Estados surgidos en la antigua Europa del Este y en la Unión Soviética para ser objeto de un reconocimiento formal. Los requisitos, insistentes, son de carácter jurídico, a saber: respeto a las disposiciones de la Carta de las Naciones Unidas, Acta Final de Helsinki y Carta de París para la Nueva Europa; garantía de los derechos de las minorías y otros grupos de acuerdo con los compromisos suscritos en el seno de la CSCE; respecto a la inviolabilidad de las fronteras, que sólo pueden ser cambiadas por medios pacíficos y de común acuerdo; aceptación de los compromisos pertinentes en materia de desarme, no proliferación nuclear y seguridad y estabilidad regional; y compromiso de solucionar por acuerdo, incluso cuando sea apropiado mediante recurso al arbitraje, todas las cuestiones relativas a la sucesión de Estados y controversias regionales. Criterios cuya apreciación se hizo en algunos casos con alta dosis de flexibilidad, de tal modo que apareció nuevamente el componente político, aún mitigado, en la práctica del reconocimiento de Estados.

d) Del carácter de acto libre y discrecional del reconocimiento de Estados se desprende que, en principio, sus efectos son declarativos. Así lo dice expresamente la resolución citada del Instituto de Derecho Internacional:

La existencia del Estado nuevo con todos los efectos jurídicos que se atribuyen a esta existencia no queda afectada por la negativa de reconocimiento de uno o varios Estados.

Y es que, efectivamente, la propia existencia de un Estado produce importantes efectos jurídicos oponibles *erga omnes*. En ese sentido, y por aplicación clara del principio de efectividad, todo Estado nuevo en el que concurren los requisitos pertinentes —Gobierno que ejerza control completo sobre una población estable y un territorio delimitado— tiene derecho, con independencia de que haya sido o no objeto de reconocimiento, a que se respeten su soberanía territorial y otros atributos básicos del Estado. Como se dice en el artículo 9 de la Carta de la Organización de Estados Americanos.

La existencia política del Estado es independiente de su reconocimiento por los demás Estados. Aun antes de ser reconocido, el Estado tiene el derecho de defender su integridad e independencia, proveer a su conservación y prosperidad y, por consiguiente, de organizarse como mejor lo entendiere, legislar sobre sus intereses, administrar sus servicios y determinar la jurisdicción y competencia de sus tribunales. El ejercicio de esos derechos no tiene otros límites que el ejercicio de los derechos de otros Estados conforme al Derecho Internacional.

e) Pero resulta indudable que, en determinados campos en que el Derecho Internacional concede un margen de discreción y libertad soberana de actuación a los Estados, el reconocimiento o no reconocimiento de un Estado nuevo sí puede producir algunos efectos jurídicos. Se plantea particularmente la cuestión de si un Estado puede litigar ante los tribunales internos de otro Estado que no lo haya reconocido y si, en su caso, puede alegar ante ellos inmunidad de jurisdicción.

La práctica, como es lógico, puede variar de un Estado a otro, pero la tendencia gene-

reconocido⁴. En este caso particular podría entenderse que el reconocimiento tiene valor constitutivo. En cambio, y en cuanto a la inmunidad de jurisdicción de los Estados no reconocidos, la tendencia general es favorable hacia dicha inmunidad⁵.

f) Si se constituyese un *Estado ficticio*, esto es, un Estado que careciese de los elementos sustanciales —gobierno que ejerciese control efectivo sobre un territorio determinado y la población que en él se asienta—, sería más patente, si cabe, el carácter político y discrecional del reconocimiento. Desde el punto de vista doctrinal se ha llegado a sostener incluso que tal reconocimiento sería ilícito y desencadenaría, por consiguiente, la responsabilidad internacional de su autor, aunque en la práctica de las relaciones internacionales los efectos del reconocimiento de un Estado ficticio, tanto beneficiosos como perjudiciales, tienen lugar básicamente en el plano político.

Un reciente caso de Estado ficticio, objeto de múltiples reconocimientos de carácter político, es el del Estado palestino, proclamado por decisión del Consejo Nacional Palestino en 15 de noviembre de 1988^{5 bis}. Digamos también que, en el caso que nos ocupa, algunos reconocimientos han revestido perfiles originales y novedosos de sumo interés; así, la Unión Soviética reconoció la proclamación, y Austria, dando un paso hacia adelante, la legitimidad de la proclamación. Sin embargo, los Estados miembros de las Comunidades Europeas, y entre ellos España, concertados en el mecanismo de cooperación política europea, no estimaron políticamente oportuno el reconocimiento del Estado palestino.

g) Por lo demás el reconocimiento de un Estado puede adoptar diversas modalidades. Puede ser, primeramente, individual o colectivo. Queremos señalar, sobre esta última distinción, que los reconocimientos de los Estados surgidos del desmoronamiento de la Unión Soviética y la República Federativa Socialista de Yugoslavia por parte de los Estados miembros de las Comunidades Europeas no fueron propiamente colectivos, sino únicamente concertados en el marco de la cooperación política europea^{5 ter}. Desde otro punto de vista los reconocimientos pueden ser expresos o implícitos. Esta última distinción es muy interesante y de ella nos vamos a ocupar en las líneas que siguen.

En cuanto al reconocimiento expreso de un Estado nuevo, hay que recordar que el Derecho Internacional es eminentemente no formalista. Lo único exigible al respecto, por evidentes razones de seguridad jurídica, es que exista una exteriorización mínima de la manifestación de voluntad de un Estado de reconocer a otro⁶. Cabe, por supuesto, el reconocimiento expreso de un Estado por vía de tratado, como es el caso del celebrado el 1 y 3 de junio de 1993 entre España, Francia y Andorra, en virtud del cual los dos primeros Estados reconocieron al tercero (art. 1).

⁴ P. J. NKAMBO MUGERWA, *op. cit.*, p. 282.

⁵ *Ibid.*

^{5 bis} Véase J. SALMON, «La proclamation de l'État Palestinien», en *A.F.D.I.*, 1988, pp. 37 ss.; y N. K. CALVO BOLLER, «Les éléments constitutifs de l'Etat et la déclaration du Conseil National Palestinien du 15 novembre 1988», en *R.G.D.I.P.*, 1992, 4, pp. 777 ss.

^{5 ter} Véase J. CHARPENTIER, «Les déclarations des Douze sur la reconnaissance des nouveaux États», en *R.G.D.I.P.*, 1992, 2, pp. 343 ss.

⁶ J. VERHOEVEN *op. cit.* n. 349. Sobre el carácter no formalista del Derecho Internacional, véase *GH*

La cuestión del reconocimiento implícito es mucho más compleja, pues se trata de saber de qué comportamientos de un Estado cabe inferir la voluntad de reconocer a un Estado nuevo. Algunos comportamientos no ofrecen dudas pero, como vamos a ver, otros sí las suscitan. No ofrece duda que el establecimiento de relaciones diplomáticas con un nuevo Estado implica reconocimiento de éste⁷, como también lo implicaría un mensaje de congratulación al nuevo Estado⁸, y el hecho de votar en una Organización internacional en favor de la admisión de un nuevo Estado candidato. Por ejemplo, cuando España y muchos otros países occidentales votaron en septiembre de 1991 a favor de la admisión de Corea del Norte en la Organización de las Naciones Unidas, reconocieron implícitamente a ese país. En cuanto a la celebración de un tratado bilateral con el nuevo Estado, se entendía tradicionalmente que suponía reconocimiento del mismo⁹, pero hoy la práctica internacional no permite sentar una conclusión tan segura y definitiva. Como ha dicho un especialista en la materia, el profesor belga VERHOEVEN, la práctica contemporánea inclinaría a un autor imparcial a descartar toda presunción a este respecto, ya que los reconocimientos implícitos deducidos de los tratados bilaterales se han convertido en la excepción, si es que alguna vez han sido la regla¹⁰. Realmente, la conclusión de tratados bilaterales sólo significa en principio el reconocimiento del *treaty-making power* (capacidad para concluir tratados) del nuevo Estado¹¹. Pero hay otros actos de un Estado que indudablemente no significan reconocimiento, como el mantenimiento transitorio de relaciones diplomáticas, o el establecimiento de representaciones oficiosas o relaciones consulares, o la participación junto al nuevo Estado en una Organización internacional o en un tratado multilateral¹².

⁷ P. J. NKAMBO MUGERWA, *op. cit.*, p. 289; VERHOEVEN, *op. cit.*, pp. 362 ss.

⁸ P. J. NKAMBO MUGERWA, *op. cit.*, p. 289.

⁹ P. ej. CH. ROUSSEAU, *Derecho Internacional Público*, trad. española de JIMÉNEZ ARTIGUES, Barcelona, 1960, p. 289.

¹⁰ J. VERHOEVEN, *op. cit.*, p. 395.

¹¹ M. LACHS, «Recognition and modern methods of international cooperation», *B.Y.B.I.L.*, vol. 35, 1959, pp. 252 ss.

33. RECONOCIMIENTO DE GOBIERNOS

a) La práctica internacional demuestra la existencia de actos de reconocimiento realizados por el gobierno de un Estado al gobierno de otro Estado. La práctica enseña también que tales reconocimientos se pueden reconducir a tres situaciones básicas: (1.ª) reconocimiento de gobiernos locales, esto es, de gobiernos que no ejercen control sobre todo el territorio de un Estado, sino solamente sobre parte de él (caso de insurrección o levantamiento armado); (2.ª) reconocimiento de gobiernos en el exilio (Méjico, por ejemplo, reconoció durante mucho tiempo y con posterioridad a 1939 al gobierno de la II República española); (3.ª) reconocimiento de gobiernos que han surgido en violación de la legalidad constitucional vigente en un Estado¹. En los párrafos que siguen nos ocupamos brevemente de cada una de estas modalidades de reconocimiento de gobiernos.

b) En lo que concierne a la primera modalidad, hay que señalar que el reconocimiento de *gobiernos locales* está inspirado en la práctica, fundamentalmente, por consideraciones de orden político (la afinidad ideológica con el gobierno insurrecto), aunque desde el punto de vista del Derecho Internacional se entiende que aquel reconocimiento sólo puede hacerse cuando la adquisición de control efectivo sobre el territorio sea tal que pueda preverse razonablemente el triunfo de la insurrección y un control total por ella del territorio; se entiende asimismo que, si el conflicto se prolonga en el tiempo, cabe un reconocimiento limitado, como régimen *de facto*, del gobierno revolucionario.

c) El caso de *gobiernos en el exilio* es el de aquellos gobiernos que reclaman la suprema autoridad sobre un Estado que o bien está bajo control efectivo de otras autoridades, o bien se proyecta crear en el territorio de otro u otros Estados existentes. El reconocimiento de un gobierno en el exilio es, por supuesto, un acto político y, por tanto, discrecional, en el entendido, sin embargo, de que tal reconocimiento, sobre todo por parte del Estado de residencia, es de la mayor importancia para que el gobierno en el exilio pueda ejercer algunos atributos internacionales (celebración de tratados, establecimiento de relaciones diplomáticas) con los Estados que lo hayan reconocido. Conviene decir, en una perspectiva histórica, que la culminación de la figura de gobiernos en el exilio tuvo lugar en el Reino Unido durante la segunda guerra mundial. Hoy, sin embargo, la figura se está desvaneciendo, habiendo aparecido en su lugar, en el contexto de la aplicación del principio de la libre determinación de los pueblos, los movimientos de liberación nacional. La doctrina ha puesto buen cuidado en señalar las diferencias entre una y otra figura, ya que las organizaciones internacionales y los Estados que reconocen y apoyan a los movimientos de liberación nacional difícilmente llegan al reconocimiento de sus órganos ejecutivos como gobiernos en el exilio y, por tanto,

¹ J. VERHOEVEN, *op. cit.* en nota 1 del apartado 32, p. 71.

como titulares de ciertos atributos internacionales, aunque en el caso de la OLP (Organización para la Liberación de Palestina) la situación ha sido por lo menos ambigua, puesto que ciertos Estados han mantenido relaciones diplomáticas o cuasidiplomáticas con ella. Digamos, en fin, que desde el punto de vista del Derecho Internacional el reconocimiento de gobiernos en el exilio debe ser conciliado con principios básicos de la disciplina, como el de respeto a la soberanía territorial, prohibición de intervenir en los asuntos internos de otros Estados y efectividad. De otro lado, la doctrina del *estoppel* impediría el reconocimiento simultáneo de un gobierno en el exilio y el de su rival que ejerce control efectivo en el territorio².

d) Cuando el cambio de gobierno de un Estado tiene lugar en vulneración de la legalidad constitucional establecida, o, lo que es lo mismo, de manera revolucionaria a través de un *golpe de Estado*, se habla por la doctrina de gobierno de *facto* o de hecho como contrapuesto al gobierno legal o *de iure*. Bien entendido que esta terminología sólo es adecuada y correcta desde el punto de vista del Derecho interno del Estado que sufre el cambio de gobierno. No lo es, desde luego, en la perspectiva del Derecho Internacional, que no tiene criterio alguno valorativo de los sistemas políticos internos. De hecho, la comunidad internacional está formada por Estados con sistemas políticos muy variados y ninguno de tales sistemas merece al Derecho Internacional una conceptualización superior a los demás. Más aún, es hoy indiscutible que la igualdad soberana y la independencia de los Estados y el principio de la libre determinación de los pueblos comportan el derecho a elegir libremente el sistema político, como se reconoce en la Declaración de principios de Derecho Internacional que rigen las relaciones de amistad y cooperación entre los Estados de conformidad con la Carta de las Naciones Unidas (resolución 2.655 —XXV—) de la Asamblea General). Y en su sentencia de 26 de junio de 1986 en el *caso relativo a las actividades concernientes a las actividades militares y paramilitares en Nicaragua y contra ella*, ha dicho el Tribunal de La Haya que el principio de soberanía de los Estados deja a éstos libertad de elección en cuestiones tales como el sistema político, económico, social y cultural³.

Y esta asepsia o neutralidad del Derecho Internacional hacia los sistemas políticos internos explica la inexistencia de normas positivas sobre los requisitos que debe reunir un gobierno *de facto* para ser reconocido. Es cierto que a este respecto se han formulado una serie de doctrinas, pero éstas no pasan de ser exposiciones de los 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. Exponemos muy sucintamente las más características y representativas de dichas doctrinas.

e) Existe, en primer lugar, la llamada doctrina de la legalidad, que ha tenido especial arraigo en el hemisferio americano. Así, en el año 1907, el político ecuatoriano Dr. TOBAR enunció la doctrina que lleva su nombre y que preconiza el no reconocimiento de los gobiernos transitorios nacidos de las revoluciones hasta que quede demostrado que gozan del apoyo de sus países. En 1913, el presidente norteamericano WILSON expre-

só ideas similares y de hecho entre dicho año y 1931 los Estados Unidos aplicaron esta doctrina en sus relaciones con otros países del continente.

Otra importante doctrina que ha inspirado la práctica de los Estados en la materia es la llamada doctrina ESTRADA, enunciada por el canciller mejicano del mismo nombre en el año 1930. Según ella, la práctica del reconocimiento es denigrante por herir a la soberanía de otras naciones y suponer una actitud crítica de sus asuntos internos. Anunció por ello ESTRADA que en el futuro el Gobierno de Méjico se limitaría a mantener o retirar, según lo estimase procedente, sus agentes diplomáticos y a continuar aceptando o rechazando a los agentes diplomáticos del país en cuestión. Esta doctrina, que supone en último análisis la sustitución del reconocimiento expreso por el reconocimiento implícito y en la que subyace una intención anti-intervencionista, fue desarrollada y dotada de contenido en la resolución XXXV de la IX Conferencia de Estados Americanos, celebrada en Bogotá en el año 1948⁴. Digamos también que la doctrina ESTRADA inspira la política del Gobierno español en materia de reconocimiento de gobiernos *de facto*. Dijo a este respecto el 12 de octubre de 1969, con ocasión de la Fiesta de la Hispanidad, el a la sazón ministro español de Asuntos Exteriores, Sr. CASTIELLA, que la doctrina ESTRADA, «respetada constantemente por España», ha dado frutos «siempre altamente beneficiosos para la convivencia entre nuestros pueblos y cuya práctica, por estar inspirada en el más sano realismo, constituye un instrumento de verdadera coexistencia entre regímenes diferentes y de mutuo respeto entre todas las naciones»⁵. Claro que, en la práctica, el funcionamiento de la doctrina ESTRADA favorece el reconocimiento (por supuesto implícito) de los gobiernos nacidos en vulneración de la normativa constitucional. La experiencia demuestra, en efecto, que después de un golpe de Estado pocos son los casos en que se rompen relaciones diplomáticas o se retira la representación, y esto significa, desde el punto de vista jurídico, reconocimiento (implícito) del gobierno inconstitucional aunque a nivel político cabe expresar juicios de censura o descontento sobre la nueva situación rebajando, por ejemplo, el nivel de la representación diplomática o de cualquier otra manera.

Y en esta exposición de las doctrinas básicas al respecto, encontramos por fin la de la efectividad, de la que es exponente muy calificado el británico LAUTERPACHT⁶, y según la cual habría obligación de reconocer a los Gobiernos que ejercen un control efectivo sobre un territorio y la población que en él se asienta. Esta doctrina ha inspirado la práctica del Gobierno del Reino Unido y la de algunos otros y parece la más adecuada desde el punto de vista del Derecho Internacional por el grado de seguridad jurídica que introduce.

f) Aunque según hemos visto el acto de reconocimiento de un gobierno de *facto* tiene naturaleza e intencionalidad política, el no reconocimiento puede producir algu-

⁴ Véanse los excelentes análisis del profesor mejicano C. SEPÚLVEDA en sus obras: *Curso de Derecho Internacional Público*, Porrúa, Méjico, 1964, pp. 209 ss., y «Reconocimiento de Gobiernos en América. Evolución y estado actual», en *Anuario del Instituto Hispano-luso-americano de Derecho Internacional*, vol. 3, 1967, pp. 115 ss.

⁵ Véase en J. D. GONZÁLEZ CAMPOS, L. I. SÁNCHEZ RODRÍGUEZ y M. P. ANDRÉS SÁENZ DE SANTA MARÍA, *Materiales de Prácticas de Derecho Internacional Público*, Oviedo, 1984, pp. 237-238, y M. AKEHURST, *Introducción al Derecho Internacional Público*, Madrid, 1979, nota del prof. MEDINA ORTEGA, pp. 92-94.

² Véase M. HERDEGEN, «Government-in-exile», en *Encyclopedia of Public International Law*,

nos efectos jurídicos. Se entiende así que un gobierno no puede litigar en nombre de su Estado ante los tribunales del Estado extranjero que no lo haya reconocido. En lo que respecta a la inmunidad jurisdiccional del Estado ante tribunales internos de otro, se entiende que alcanza incluso al Estado cuyo gobierno no ha sido objeto de reconocimiento. Sin embargo, el gobierno no puede reclamar la propiedad de los bienes del Estado sitos en otro Estado que no lo haya reconocido⁷. Es indudable en todo caso que, por aplicación del principio de la efectividad, los atributos básicos del Estado cuyo gobierno no ha sido reconocido, y entre ellos el respeto a la soberanía territorial, son oponibles *erga omnes*.

g) Digamos por fin que el reconocimiento de un gobierno *de facto* puede ser expreso o implícito. Respecto al reconocimiento expreso reiteramos lo dicho al hablar del reconocimiento de Estados. El Derecho Internacional es eminentemente no formalista y lo único que se exige al respecto, por razones de seguridad jurídica, es que se exteriorice mínimamente la manifestación de voluntad en que consiste el reconocimiento. En lo que respecta al reconocimiento implícito, éste resulta de los mismos comportamientos que significan reconocimiento de un Estado, y que ya conocemos. Digamos por fin que, obviamente, el reconocimiento de un Estado implica reconocimiento del Gobierno que se encuentra a su cabeza.

34. LA SUCESIÓN DE ESTADOS

34.1. CUESTIONES GENERALES

a) La práctica internacional demuestra la existencia de múltiples y variados supuestos en que sobre un territorio determinado cambia el Estado titular de la soberanía. Es el caso, por ejemplo, de que parte del territorio de un Estado pase a formar parte del territorio de otro Estado, como ocurrió con las provincias francesas de Alsacia y Lorena que, anexionadas a Alemania tras la guerra franco-prusiana de 1870 (Tratado de Francfort de 10 de mayo de 1871) fueron reintegradas a la soberanía francesa en virtud del artículo 51 del Tratado de Versalles de 1919. Es asimismo el supuesto de los Estados de reciente independencia aparecidos dentro del proceso descolonizador en territorios antes dependientes. Aquí los ejemplos son muy numerosos, particularmente en las décadas pasadas, y no merece la pena citar ninguno en concreto. Es asimismo la hipótesis de Estados que se unifican, como la Confederación alemana en 1871, o la unión de Tanganika y Zanzíbar en 1964 para dar lugar a la República de Tanzania. Es también el caso de la separación de Estados, como ocurrió con el Imperio austro-húngaro que tras la primera guerra mundial dio lugar a los dos Estados independientes de Austria y Hungría. Los ejemplos se han acrecentado en nuestros días, con la reunificación de Alemania a partir del 3 de octubre de 1990, y la aparición de nuevos Estados entre los restos de la Unión Soviética y la República Federativa Socialista de Yugoslavia. Un caso reciente de división de Estado es el de la República Checoslovaca, que a partir del 1 de enero de 1993 se escindió en la República Checa y la República Eslovaca. Recordemos de todos modos que, si un Estado continúa la personalidad jurídica internacional de otro —caso de la República de la Federación Rusa respecto a la Unión Soviética—, los problemas suscitados no entran en las consideraciones del presente epígrafe; no se trata del fenómeno de la sucesión de Estados, sino del de la continuidad en la identidad del Estado, que ya hemos examinado.

Los supuestos considerados originan una problemática tan rica como compleja desde el punto de vista del Derecho Internacional. ¿Obligan al nuevo soberano del territorio los tratados concluidos por el anterior soberano? ¿Se transfiere al nuevo soberano la titularidad de los bienes públicos y de los registros y archivos judiciales? ¿Pasan al nuevo soberano las deudas contraídas por el antiguo? ¿Cuál es la nacionalidad de los habitantes del territorio que ha cambiado de soberanía? Pues bien, estos y otros problemas han sido considerados tradicionalmente por la doctrina bajo la rúbrica general de «Sucesión de Estados», siendo muy abundante la literatura científica aparecida al respecto¹.

¹ Véase particularmente: E. CASTREN, «Aspects récents de la succession d'États», *R. des C.*, 1951, vol. 78, pp. 385 ss.; L. CAFLISCH, «The Law of State Succession: Theoretical Observations», en *Netherlands Tijdschrift voor International Recht*, 1963, pp. 337 ss.; K. ZEMANEK, «State Succession after decolonization», *R. des C.* 1965, vol. 116, pp. 187 ss.; M. FLORY, «Décolonisation et succession d'États», en *A.F.D.I.*, NN 1966, pp. 577 ss.; D. P. O'CONNELL, *State Succession in Municipal Law and International Law*, 2 vols. Cambridge.

b) La expresión «Sucesión de Estados» ha sido objeto de críticas desde el punto de vista terminológico², pero no nos parece que sea ésta una cuestión que valga la pena examinar ahora habida cuenta de que la más reciente práctica internacional ha consagrado y precisado dicha terminología. Efectivamente, la Convención de Viena de 23 de agosto de 1978 sobre sucesión de Estados en materia de tratados y la Convención de Viena de 8 de abril de 1983 sobre sucesión de Estados en materia de bienes, archivos y deudas de Estado, mantienen la expresión, y no sólo en el título, sino también en el articulado. Es más, ambos instrumentos dan una definición de la misma, diciendo que la sucesión de Estados es «la sustitución de un Estado por otro en la responsabilidad de las relaciones internacionales de un territorio» [art. 2, 1, b)]. La definición en cuestión proviene de la Comisión de Derecho Internacional y fue preferida por ella a la de «sustitución en la soberanía respecto al territorio» por parecerle más ajustada, «ya que —dijo textualmente— es la fórmula corrientemente utilizada en la práctica de los Estados y resulta la más adecuada para abarcar de un modo neutral cualquier caso concreto, independientemente del estatuto particular del territorio de que se trate (territorio nacional, territorio en fideicomiso, mandato, protectorado, territorio dependiente, etc.). La palabra “responsabilidad” —agrega la Comisión— debe leerse en conjunto con las palabras “de las relaciones internacionales de un territorio” y no encierra ninguna noción de la responsabilidad del Estado»³.

Por lo demás, al antiguo soberano del territorio se le llama «Estado predecesor», y al nuevo, «Estado sucesor».

c) Estamos en todo caso ante una materia particularmente sensible a la evolución del Derecho Internacional y que hay que estudiar dentro del contexto del tránsito del Derecho Internacional clásico al Derecho Internacional contemporáneo. Ello es del todo lógico, pues abarcando la sucesión de Estados, entre otros supuestos, a la aparición de Estados de reciente independencia dentro del proceso descolonizador, no era previsible que éstos aceptasen sin más el cuerpo de normas clásicas en la cuestión, que en muchos casos resultaban perjudiciales a sus intereses. Y de hecho la voz de los nuevos Estados se ha hecho oír en el proceso codificador de la materia, auspiciado por las Naciones Unidas, hasta el punto de que existe un régimen singular para los Estados de reciente independencia.

Efectivamente, ya en su primer período de sesiones (1949) la Comisión de Derecho Internacional incluyó el tema de la «Sucesión de Estados y de Gobiernos» entre las materias seleccionadas para codificación, pero fue sólo en el año 1962 —en plena avalancha descolonizadora— cuando, teniendo en cuenta una resolución

1967; del mismo autor, «Recent Problems of the State Succession in relation to new States», *R. des C.*, 1970, vol. 130, pp. 95 ss.; M. BEDJQUI, «Problèmes récents de succession d'États dans les États nouveaux», *R. des C.*, 1970, vol. 130, pp. 455 ss.; V. ABELLÁN, «Reflexiones sobre la llamada sucesión colonial», en Libro Homenaje al profesor SELA SAMPIL, Oviedo, 1970, pp. 561 ss.; M. RONZITTI, *La successione internazionale tra Stati*, cit. Sobre los aspectos más recientes, véase muy especialmente M. P. ANDRÉS SÁENZ DE SANTA-MARÍA, «Problemas actuales de la sucesión de Estados», en *Cursos de Derecho Internacional de Vitoria-Gasteiz*, 1993, pp. 157 ss.

² J. GONZÁLEZ CAMPOS, «Algunas consideraciones sobre los problemas de la Sucesión de Estados», en *R. des C.*, 1963, vol. XVI n.º 3, pp. 564 ss.

de la Asamblea General de las Naciones Unidas tendente a conceder prioridad al tema, decidió incluir la cuestión en su programa de trabajo⁴. En el año 1974 la Comisión aprobó definitivamente un proyecto de artículos sobre sucesión de Estados en materia de tratados⁵ y en el año 1975 la Asamblea General convocó una Conferencia diplomática que, reunida en la primavera de 1977 y en el verano de 1978, adoptó la Convención de Viena de 23 de agosto de 1978 sobre sucesión de Estados en materia de tratados, a la que ya nos hemos referido. De otro lado, la Comisión de Derecho Internacional aprobó en julio de 1981 un proyecto de artículos sobre la sucesión de Estados en materia de bienes, archivos y deudas de Estado, decidiendo a la vez recomendar a la Asamblea General la convocatoria de una Conferencia diplomática para la adopción de la oportuna Convención⁶. Celebrada la Conferencia en Viena, ésta adoptó el 8 de abril de 1983 la Convención sobre sucesión de Estados en materia de bienes, archivos y deudas de Estado.

d) Pero la sucesión de Estados no plantea problemas únicamente en materia de tratados, bienes, archivos y deudas de Estados. También los origina en otros sectores que no han sido objeto de la codificación internacional, como la nacionalidad de los habitantes del territorio o en la condición de un Estado como miembro de una Organización internacional. De todas estas cuestiones nos ocupamos por separado en los apartados que siguen.

34.2. SUCESIÓN DE ESTADOS EN MATERIA DE TRATADOS

a) La sucesión de Estados en materia de tratados está hoy regulada en la Convención de Viena de 23 de agosto de 1978, de la que ya hemos hecho mención y de cuyas líneas esenciales nos vamos a servir para la exposición y el análisis del tema⁷. Convención que no sólo codifica el Derecho Internacional, en el sentido de plasmar en reglas convencionales normas que resultaban de la práctica de los Estados, sino que realiza asimismo el desarrollo progresivo en la cuestión, sin que sea fácil determinar con exactitud en qué casos se codifica y en qué supuestos existe desarrollo progresivo. Esto es lo que dijo la Comisión de Derecho Internacional respecto al Proyecto de Artículos que sirvió de base a la Convención⁸. Señalemos por lo demás que la Convención entró en vigor el 6 de noviembre de 1996, aunque únicamente para quince Estados.

⁴ *Ibid.*, p. 162.

⁵ *Ibid.*, p. 166.

⁶ Informe de la Comisión de Derecho Internacional sobre la labor realizada en su 33.º período de sesiones, 4 de mayo al 24 de julio de 1981, Asamblea General, Documentos Oficiales: Trigésimo sexto período de sesiones, Suplemento n.º 10 (A/36/10), Naciones Unidas, Nueva York, 1981, pp. 6 ss.

⁷ Véase A. BORRÁS, «La sucesión de Estados en materia de tratados internacionales y el Convenio de Viena de 23 de agosto de 1978», en *R.E.D.I.*, vol. XXXIII, 1981, 1, pp. 51 ss.; A. LEONCINI, *Descolonizzazione africana e successione nei trattati internazionali*, Milano, 1969; A. GONÇALVES PEREIRA, *Lasuccessione d'États en matière de traités*, Paris, 1969; O. UDOKANG, *Succession of New States to International treaties*, Nueva York, 1972; L. F. CHEN, *State Succession to Unequal Treaties*, Hamden, Connecticut, 1974; C. GUTIÉRREZ ESPADA, «Consideraciones sobre algunas cuestiones del Derecho de los tratados a la luz del Convenio de Viena sobre sucesión de Estados en materia de tratados», en *Anuario Español de Derecho Internacional*, 1981.

La Convención acusa en todo caso, como veremos, las transformaciones del Derecho Internacional, particularmente las derivadas de la aparición de Estados de reciente independencia dentro del proceso descolonizador de las últimas décadas. Efectivamente, en el primer considerando del preámbulo se alude al hecho de «la profunda transformación de la comunidad internacional generada por el proceso de la descolonización» y en el articulado figura un régimen singular para los Estados de reciente independencia.

b) En lo que respecta a las *disposiciones generales* de la Convención (Parte I, arts. 1 a 14), nos parece oportuno destacar aquí las que se refieren a su *ámbito de aplicación*.

La Convención se aplica únicamente a los efectos de la sucesión de Estados en materia de tratados entre Estados. No, por tanto, a los efectos de una sucesión de Estados respecto de tratados en que son partes otros sujetos de Derecho Internacional, en particular las Organizaciones internacionales⁹. Es preciso de otro lado para la aplicación de la Convención que la sucesión de Estados se haya producido «de conformidad con el Derecho Internacional y, en particular, con los principios de Derecho Internacional incorporados en la Carta de las Naciones Unidas» (art. 6). En cuanto al ámbito temporal de la aplicación de la Convención, ésta «sólo se aplicará respecto de una sucesión de Estados que se haya producido después de la entrada en vigor de la Convención, salvo que se haya convenido en otra cosa» (art. 7.1), si bien caben declaraciones de un Estado sucesor para aplicar de manera definitiva o provisional la Convención respecto a su propia sucesión aun si ésta se ha producido antes de la entrada en vigor (art. 7, párrafos 2, 3 y 4).

En sus disposiciones generales la Convención se ha ocupado también de la importante cuestión de los llamados tratados «territoriales», o «dispositivos», o «reales», o «localizados», que son aquellos que guardan relación con problemas como las fronteras internacionales, los derechos de tránsito por vías navegables internacionales o sobre el territorio de otro Estado, el aprovechamiento de los ríos internacionales, la desmilitarización o neutralización de determinadas localidades, etc. ¿Están afectados dichos tratados por la sucesión de Estados? Una respuesta afirmativa introduciría una considerable dosis de inestabilidad en las relaciones internacionales, y de ahí que tanto la doctrina tradicional como la más reciente mantengan la tesis de que los tratados territoriales constituyen una categoría especial a la que no afecta la sucesión de Estados; y lo mismo resulta de la jurisprudencia internacional y de la práctica de los Estados¹⁰. Estas ideas fueron aceptadas por la Comisión de Derecho Internacional cuando elaboró el proyecto de artículos que sirvió de base a la Convención y han tenido reflejo en los artículos 11 y 12 de la misma. Así el artículo 11 establece que:

Una sucesión de Estados no afectará de por sí: a) a una frontera establecida por un tratado; ni b) a las obligaciones y los derechos establecidos por un tratado y que se refieran al régimen de una frontera.

Por su parte el artículo 12 dispone:

1. Una sucesión de Estados no afectará de por sí: a) a las obligaciones relativas al uso de cualquier territorio, o a las restricciones en su uso, establecidas por un tratado en beneficio de

cualquier territorio de un Estado extranjero y que se consideren vinculadas a los territorios de que se trate; b) a los derechos establecidos por un tratado en beneficio de cualquier territorio y relativos al uso, o las restricciones en el uso, de cualquier territorio de un Estado extranjero y que se consideren vinculados a los territorios de que se trate.

2. Una sucesión de Estados no afectará de por sí: a) a las obligaciones relativas al uso de cualquier territorio, o a las restricciones en su uso, establecidas por un tratado en beneficio de un grupo de Estados o de todos los Estados y que se consideren vinculadas a este territorio; b) a los derechos establecidos por un tratado en beneficio de un grupo de Estados o de todos los Estados y relativos al uso de cualquier territorio, o a las restricciones en su uso, y que se consideren vinculadas a este territorio.

3. Las disposiciones del presente artículo no se aplican a las obligaciones derivadas de tratados del Estado predecesor que prevean el establecimiento de bases militares extranjeras en el territorio al cual se refiere la sucesión de Estados.

Queremos señalar que el transcrito párrafo 3 del artículo 12 no figuraba en el Proyecto de Artículos de la Comisión, habiendo sido introducido en la Convención por la Conferencia de plenipotenciarios.

c) Expuestas algunas de las disposiciones generales de la Convención de Viena de 1978, vamos a analizar ahora los *efectos* propiamente dichos de la sucesión de Estados sobre los tratados.

Cabe en primer lugar que la sucesión de Estados no dé lugar a la aparición de un Estado de nuevo. Es la hipótesis que la Convención (Parte II, art. 15) denomina *sucesión respecto de una parte del territorio* y que corresponde al ejemplo, puesto en el comienzo, de la reintegración de Alsacia y Lorena a la soberanía francesa. Este supuesto no implica la aparición de un Estado nuevo y la cuestión de determinar qué tratados se aplican al territorio objeto de la transferencia de soberanía es relativamente simple y ha sido resuelta de acuerdo con la norma llamada de «la movilidad del ámbito territorial del tratado», consagrada en la doctrina y en la práctica de los Estados. La norma supone que los tratados celebrados por el Estado sucesor comienzan automáticamente a aplicarse al territorio transferido desde la fecha de la sucesión, a partir de la cual dejan también de aplicarse los celebrados por el Estado predecesor. En cuanto a la justificación de la norma está en el principio enunciado en el artículo 29 de la Convención de Viena de 1969 sobre Derecho de Tratados (véase apartado 8.5), según el cual un tratado es obligatorio para cada una de las partes en la totalidad de su territorio salvo cuando consta una intención diferente¹¹. La Convención de Viena de 1978 ha adoptado este criterio de la «movilidad del ámbito territorial de los tratados» en su artículo 15, así redactado

Cuando una parte del territorio de un Estado, o cuando cualquier territorio de cuyas relaciones internacionales sea responsable un Estado y que no forme parte del territorio de ese Estado, pase a ser parte del territorio de otro Estado: a) los tratados del Estado predecesor dejarán de estar en vigor respecto del territorio al que se refiera la sucesión desde la fecha de la sucesión de Estados; y b) los tratados del Estado sucesor estarán en vigor respecto del territorio a que se refiera la sucesión de Estados desde la fecha de la sucesión de Estados, salvo que se desprenda del tratado o conste de otro modo que la aplicación del tratado a ese territorio sería incompatible con el objeto y el fin del tratado o cambiaría radicalmente las condiciones de su ejecución.

d) Mayor complejidad jurídica, y sobre todo política, presenta la hipótesis de que la sucesión de Estados dé lugar a la aparición de un Estado nuevo. ¿Obligan al Estado sucesor los tratados celebrados por el Estado predecesor?

Las respuestas a este interrogante han oscilado entre dos polos de atracción: de una parte, el principio de la continuidad de los tratados, y de otra el principio de la *tabula rasa*. El principio de la continuidad aboga por la aplicación al Estado sucesor de los tratados celebrados por el Estado predecesor. El principio de la tabla rasa tiende a la no obligatoriedad para el Estado sucesor de los tratados celebrados por el Estado predecesor. Todo esto circunscrito al terreno de la teoría porque no estamos ante principios puros, de aplicación radical en la práctica, sino, como hemos dicho, ante polos de atracción que encuentran matizaciones y excepciones en la realidad.

Resulta lógico en todo caso que los *Estados de reciente independencia* surgidos en el proceso descolonizador se sientan atraídos de un modo general por el principio de la tabla rasa. Pero ¿cuál es el sentido exacto de ese principio? La Comisión de Derecho Internacional lo ha precisado diciendo que «la metáfora de la tabla rasa es una forma cómoda de expresar la idea básica de que un Estado de reciente independencia empieza su vida internacional libre de toda obligación de seguir manteniendo en vigor los tratados por la simple razón de que anteriormente eran aplicables respecto de su territorio. Mas, incluso cuando se acepta esa idea básica, la metáfora parece, habida cuenta de la práctica actual de los Estados, a la vez demasiado amplia y demasiado categórica [...]. Demasiado amplia porque sugiere que, en lo que respecta a los Estados de reciente independencia, los tratados anteriores quedan totalmente eliminados y sin ninguna relación con su territorio. El hecho mismo de que los tratados anteriores con frecuencia se prorroguen o se renueven indican que la metáfora de la tabla rasa no expresa toda la verdad. La metáfora es demasiado categórica porque no indica claramente si significa sólo que el Estado de reciente independencia no está obligado a reconocer ninguno de los tratados de su predecesor como aplicable en sus relaciones con otros Estados, o si quiere decir que el Estado de reciente independencia tampoco tiene ningún derecho a exigir que se le considere parte en alguno de los tratados de su predecesor o a ser parte en los mismos. Como ya se ha señalado, el Estado de reciente independencia puede empezar con tabla rasa respecto de toda obligación de continuar ligado por los tratados de su predecesor, sin que por ello se desprenda necesariamente que el Estado de reciente independencia no tiene ningún derecho a ser parte en ellos»¹².

En virtud de estas consideraciones, la Comisión de Derecho Internacional propuso en su proyecto de artículos para la sucesión de Estados de reciente independencia el principio de tabla rasa en cuanto a la obligación del Estado sucesor de mantener en vigor un tratado —bilateral o multilateral— del Estado predecesor. Y en lo que respecta al derecho del Estado sucesor a ser parte en los tratados del Estado predecesor, se acepta de un modo general para los tratados multilaterales. Los tratados bilaterales sólo continuarán en vigor si así se conviene expresamente entre los Estados interesados o si éstos se comportan de tal manera que debe entenderse que han convenido en ello. Y estas reglas sobre la sucesión de Estados de reciente independencia han pasado a la Parte III de la Convención (arts. 16 a 30).

e) Si la sucesión de Estados da lugar a la aparición de un nuevo Estado fuera del contexto del proceso descolonizador, a través de la unificación y separación de Esta-

dos, el principio general que domina los efectos de la sucesión en materia de tratados es el de la continuidad.

En lo que concierne a los casos de *unificación*, la Comisión de Derecho Internacional «en vista de la práctica [...] y de la opinión de la mayoría de los autores... llegó a la conclusión de que debería considerarse que una unificación de Estados entrañaba en principio el mantenimiento en vigor *ipso iure* de los tratados de esos Estados»¹³, por lo que en su proyecto de artículos propuso una solución inspirada en la continuidad, aunque con excepciones basadas en distintos fundamentos: el acuerdo de los Estados interesados, la compatibilidad de los tratados en vigor antes de la unificación con la situación resultante de ella, los efectos del cambio en la aplicación del tratado y el ámbito territorial de esos tratados conforme a sus propias disposiciones. Esta solución ha pasado al artículo 31 de la Convención, así redactado:

1. Cuando dos o más Estados se unan y formen de ese modo un Estado sucesor, todo tratado en vigor en la fecha de la sucesión de Estados respecto de cualquiera de ellos continuará en vigor respecto del Estado sucesor, a menos: a) que el Estado y el otro Estado parte o los otros Estados parte convengan en otra cosa, o b) que se desprenda del tratado o conste de otro modo que la aplicación del tratado respecto del Estado sucesor sería incompatible con el objeto y fin del tratado o cambiaría radicalmente las condiciones de su ejecución.

2. Todo tratado que continúe en vigor de conformidad con el párrafo 1 se aplicará sólo respecto de la parte del territorio del Estado sucesor respecto de la cual estaba en vigor el tratado en la fecha de la sucesión de Estados, a menos: a) que, en el caso de un tratado multilateral que no corresponde a la categoría mencionada en el párrafo 3 del artículo 17, el Estado sucesor haga una notificación de que el tratado se aplicará respecto de la totalidad de su territorio; b) que, en el caso de un tratado multilateral que corresponda a la categoría mencionada en el párrafo 3 del artículo 17, el Estado sucesor y los otros Estados partes convengan otra cosa, o c) que, en el caso de un tratado bilateral, el Estado sucesor y el otro Estado parte convengan otra cosa.

3. El apartado a) del párrafo 2 no se aplicará si se desprende del tratado o consta de otro modo que la aplicación del tratado respecto a la totalidad del territorio del Estado sucesor sería incompatible con el objeto y el fin del tratado o cambiaría radicalmente las condiciones de su ejecución.

f) En el caso de *separación* de partes de un Estado para formar uno o más Estados, continúe o no en existencia el Estado predecesor, el principio dominante es también el de la continuidad, y en él se basaron las soluciones contenidas en el proyecto de la Comisión de Derecho Internacional¹⁴. Soluciones que han pasado a la Convención de Viena de 1978, cuyos artículos 34 y 35 están así redactados:

Art. 34. 1. Cuando una parte o partes del territorio de un Estado se separen para formar uno o varios Estados, continúe o no existiendo el Estado predecesor: a) todo tratado que estuviera en vigor en la fecha de sucesión de Estados respecto de la totalidad del territorio del Estado predecesor continuará en vigor respecto de cada Estado sucesor así formado; b) todo tratado que estuviera en vigor en la fecha de la sucesión de Estados respecto solamente de la parte del territorio del Estado predecesor que haya pasado a ser un Estado sucesor continuará en vigor sólo respecto de ese Estado sucesor.

2. El párrafo 1 no se aplicará: a) si los Estados interesados convienen en otra cosa, o b) si se desprende del tratado o consta de otro modo que la aplicación del tratado respecto del Estado sucesor sería incompatible con el objeto y el fin del tratado o cambiaría radicalmente las condiciones de su ejecución.

Art. 35. Cuando, después de la separación de una parte del territorio de un Estado, el Estado predecesor continúe existiendo, todo tratado que en la fecha de la sucesión de Estados estu-

viera en vigor respecto del Estado predecesor continuará en vigor respecto del resto de su territorio, a menos: a) que los Estados interesados convengan en otra cosa; b) que conste que el tratado se refiere sólo al territorio que se ha separado del Estado predecesor, o c) que se desprenda del tratado o conste de otro modo que la aplicación del tratado respecto del Estado predecesor sería incompatible con el objeto y el fin del tratado o cambiaría radicalmente las condiciones de su ejecución.

Dejando de lado el caso de la República de la Federación Rusa —que, como hemos dicho, es continuadora y no sucesora de la Unión Soviética— y dado que la Convención no está en vigor, se plantea el problema de si los artículos transcritos serían aplicables a las otras ex repúblicas soviéticas que son ahora Estados independientes. En otros términos, ¿constituyen los artículos en cuestión la expresión del Derecho Internacional consuetudinario de alcance general? La cuestión se planteó en el Comité de Asesores Jurídicos Internacionales de los Estados miembros del Consejo de Europa, reunido en Estrasburgo el día 16 de enero de 1992¹⁵, y, aunque alguno de los participantes entendió que dichos artículos representaban la *opinio iuris* general, el sentimiento que prevaleció fue el que sus disposiciones no podían ser tomadas sino como puntos de referencia. Conviene añadir, sin embargo, que los referidos artículos se inspiran en el principio de la continuidad de los tratados, que es el que parece más adecuado para evitar vacíos jurídicos y el mejor encaminado a la estabilidad de las relaciones convencionales. Principio que ha sido aceptado de otro lado por las Repúblicas sucesoras de la Unión Soviética en la Declaración de Alma Ata de 21 de diciembre de 1991.

g) La amplitud y complejidad de los problemas que la sucesión de Estados en materia de tratados suscita en la práctica y la necesaria vaguedad de algunos de los conceptos que emplea la Convención de 1978 (son abundantes, por ejemplo, las referencias al objeto y el fin del tratado) hacían aconsejable un mecanismo lo más eficaz y acabado posible de *solución de controversias*. Pero aquí los Estados se han mostrado una vez más celosos guardianes de su soberanía, y el sistema establecido (Parte VI, arts. 41 a 45) no es satisfactorio desde un punto de vista ideal. Es incluso menos satisfactorio que el de la Convención de Viena de 1969 sobre Derecho de tratados que, como sabemos, estableció la jurisdicción obligatoria para la solución de las controversias relacionadas con el *ius cogens* internacional.

Efectivamente, suscitada una controversia en relación con la aplicación o interpretación de la Convención de 1978, cualquier parte en ella puede solicitar la apertura de un proceso de consulta y negociación (art. 41). Si la controversia no se resuelve en un plazo de seis meses a partir de aquella petición, cualquiera de las partes puede someterla al procedimiento de conciliación regulado en el Anexo a la Convención. Pero nada más, puesto que el recurso a la solución judicial o al arbitraje sólo tiene lugar mediante común acuerdo entre las partes (art. 44), o por el juego recíproco de declaraciones unilaterales y facultativas de los Estados partes aceptando la sumisión de la controversia al Tribunal Internacional de Justicia o alternativamente al arbitraje (art. 43). En definitiva, pues, no se ha pasado del recurso obligatorio a un procedimiento de concilia-

ción, y el informe de una comisión de conciliación no es obligatorio para los Estados partes en la controversia.

h) Señalemos finalmente que los problemas de sucesión de Estados en materia de tratados resultantes de la absorción de la República Democrática Alemana (RDA) por la República Federal de Alemania (R.F.A.) se regulan en los artículos 10 a 12 del Tratado sobre establecimiento de la unidad alemana, firmado en Berlín por esos dos países el 31 de agosto de 1990 y en vigor desde el 3 de octubre del mismo año. El artículo 10 dispone la entrada en vigor en el antiguo territorio de la RDA del Derecho Comunitario Europeo y de los tratados relacionados con él; el artículo 11 dice que los tratados concluidos por la RFA seguirán en vigor y que se aplicarán en el territorio de la antigua RDA con excepción de los indicados en un anexo; el artículo 12 proclama por fin que los tratados celebrados por la RDA serán examinados conjuntamente con las partes contratantes a fin de determinar si siguen en vigor, si deben adaptarse o si han de expirar.

34.3. SUCESIÓN DE ESTADOS EN MATERIA DE BIENES, ARCHIVOS Y DEUDAS DE ESTADO

a) Como ya hemos dicho, la Comisión de Derecho Internacional aprobó de modo definitivo en 1981 un Proyecto de artículos en la materia habiendo decidido asimismo proponer a la Asamblea General de las Naciones Unidas la convocatoria de una conferencia de plenipotenciarios para la adopción de la pertinente Convención. En el otoño de 1982 la Asamblea convocó la conferencia para la primavera siguiente.

Reunida la Conferencia en la capital de Austria entre el 1 de marzo y el 8 de abril de 1983, adoptó el día últimamente citado la llamada Convención de Viena sobre la sucesión de Estados en materia de bienes, archivos y deudas de Estado. El 31 de diciembre de 1994 sólo cuatro Estados se habrá adherido a la Convención¹⁶. La Convención se adoptó por una votación que arrojó el siguiente resultado: 54 votos a favor, 11 en contra y 11 abstenciones. De un modo general, fueron las delegaciones de los Estados del Grupo de los 77 y de los Estados socialistas los que votaron positivamente; los Estados occidentales o votaron en contra o se abstuvieron. España se abstuvo¹⁷. Hemos querido reseñar estos datos para poner de relieve las escasas perspectivas de aceptación general de la Convención, no obstante lo cual nos parece oportuno exponer y analizar la materia al hilo de sus disposiciones. Señalemos por lo demás que la Convención acusa las transformaciones de la sociedad internacional acaecidas en las últimas décadas, particularmente las resultantes del proceso descolonizador, y de ahí que las soluciones propuestas para los casos de sucesión de Estados que afecten a los Estados de reciente

¹⁶ *Multilateral Treaties deposited with the Secretary-General. Status as at 31 December 1994*, Naciones Unidas, Nueva York, 1995, p. 93.

¹⁷ Doc. A/Conf. 117/14. Sobre la Convención, véase J. MONNIER, «La Convention de Vienne sur la succession d'États en matière des biens, archives et dettes d'État» en *A.F.D.I.*, 1984, pp. 281 ss.; y A. FORT BRIGONNE, «La Convention de Vienne sur la succession d'États en matière des biens, archives et dettes d'État» en *A.F.D.I.*, 1984, pp. 281 ss.; y

independencia surgidos dentro de tal proceso difieran en ocasiones de las normas aplicables a otros casos de sucesión, como comprobaremos en seguida.

b) En lo que respecta a los *bienes de Estado*, ha regido tradicionalmente en el Derecho Internacional la norma de la sucesión. Como dijo el Tribunal de La Haya en el *caso de la Universidad Péter Pázmány*, estamos ante «un principio de Derecho común de la sucesión de Estado a Estado»¹⁸. La norma es confirmada por la Convención (arts. 9 y siguientes) si bien con las particularidades que en seguida vamos a señalar para los distintos supuestos de sucesión de Estados. Es interesante destacar que, según la generalidad de la práctica, el paso de los bienes del Estado predecesor al Estado sucesor tiene lugar sin compensación¹⁹, y así lo reitera el artículo 11 de la Convención, salvo lo dispuesto en otros artículos y a menos que se convenga otra cosa al respecto. Pero veamos cómo se aplican en la Convención los principios expuestos a los distintos casos de sucesión de Estados.

Tratándose de la hipótesis, que ya conocemos, del *traspaso de una parte del territorio de un Estado*, que según sabemos no supone la aparición de un nuevo Estado, el paso de los bienes del Estado predecesor al sucesor se determinará por acuerdo entre ellos, y a falta de tal acuerdo pasan al Estado sucesor los bienes inmuebles del predecesor sitos en el territorio en cuestión así como los bienes muebles vinculados a la actividad del Estado predecesor en relación con el territorio (art. 14). En esta hipótesis, pues, prima el acuerdo de los Estados interesados, sin que ello implique de todos modos el deber de negociar o llegar a un acuerdo²⁰.

Si el supuesto de sucesión de Estados ha dado lugar a la aparición de un *Estado de reciente independencia*, el paso de los bienes al Estado sucesor se regula con arreglo a unos criterios que formula el artículo 15, a saber: los bienes inmuebles del Estado predecesor situados en el territorio a que se refiera la sucesión pasan al Estado sucesor; también pasan aquellos inmuebles que, habiendo pertenecido al territorio en cuestión, estén situados fuera de él y se hayan convertido durante el período de la dependencia en bienes del Estado predecesor; pasan asimismo otros bienes inmuebles del Estado predecesor, situados fuera del territorio pero a cuya creación haya contribuido éste, y precisamente en proporción a la aportación de dicho territorio; pasan igualmente los bienes muebles del Estado predecesor vinculados a su actividad en relación con el territorio; se transfieren también los bienes muebles que habiendo pertenecido al territorio se hayan convertido durante el período de la dependencia en bienes de Estado del Estado predecesor; y pasan por fin otros bienes muebles del Estado predecesor a cuya creación haya contribuido el territorio dependiente, precisamente en proporción a dicha aportación. Estas son las prolijas reglas que establece el artículo 15 para los casos de Estados de reciente independencia, y queremos señalar el carácter principal —es decir, no subsidiario— de los criterios contenidos en tales reglas. Porque así como en la hipótesis del traspaso de la parte de un territorio los criterios establecidos por el artículo 14 sólo operan a falta de acuerdo, en el supuesto que nos ocupa los acuerdos entre el Estado predecesor y el interesado se consideran en una óptica distinta, puesto

¹⁸ CPJI, *Serie A/B*, n.º 71, p. 237.

que se establece (párrafo 4 del art. 15) que tales «acuerdos no podrán menoscabar el principio de la soberanía permanente de cada pueblo sobre sus riquezas y recursos naturales». Y la Comisión de Derecho Internacional explica esta distinta relevancia del acuerdo entre los Estados interesados en uno y otro caso, señalando que en la hipótesis de los Estados de reciente independencia las circunstancias muy especiales que acompañan a su nacimiento, conducen a resultados «que casi siempre son claramente desfavorables para la parte que consigue la independencia debido a la desigualdad y falta de equilibrio de sus relaciones jurídicas y políticas con el anterior territorio metropolitano»²¹.

En lo que respecta a la *unificación de Estados*, pasan al Estado sucesor los bienes de Estado de los Estados predecesores (art. 16). Si se produce la *separación* de parte o partes del territorio de un Estado para formar un nuevo Estado rigen, a falta de acuerdo, las siguientes reglas: pasan al Estado sucesor los bienes de Estado inmuebles del Estado predecesor situados en el territorio a que se refiera al sucesión; también pasan los bienes muebles vinculados a la actividad del Estado predecesor en relación con ese territorio; y pasan por fin al Estado sucesor en una proporción equitativa los demás muebles (art. 17). Si lo que tiene lugar es la *disolución* de un Estado porque las partes de su territorio pasen a formar dos o más Estados rigen, a falta de acuerdo, las siguientes reglas: pasan al Estado sucesor en cuyo territorio se encuentren los bienes de Estado inmuebles del Estado predecesor; si tales bienes están situados fuera del territorio del Estado predecesor, pasarán a los Estados sucesores en proporciones equitativas; pasan al Estado sucesor de que se trate los bienes muebles del Estado predecesor vinculados a su actividad en relación con los territorios a que se refiera la sucesión; los demás bienes muebles del Estado predecesor pasan a los Estados sucesores en proporciones equitativas (art. 18).

c) En relación con la cuestión que acabamos de examinar surge la cuestión de si el Estado sucesor está obligado a respetar los *derechos adquiridos* por particulares, especialmente extranjeros, antes de la sucesión. La norma clásica en la materia tal como la formuló en los años veinte de este siglo el Tribunal de La Haya, era la del respeto de tales derechos²², incluso en los casos de concesiones²³, pero es indudable que tal criterio tenía que sufrir el embate de la descolonización. Hoy la cuestión tiene que ser contemplada a la luz del principio de la soberanía permanente de los pueblos y de los Estados sobre los recursos naturales, proclamado en importantes resoluciones de la Asamblea General de las Naciones Unidas²⁴ y muy particularmente en la 3281 (XXIX), que adopta la Carta de Derechos y Deberes Económicos de los Estados. Si, conforme al artículo 2.2c) de dicha Carta, todo Estado tienen el derecho de «nacionalizar, expropiar o transferir la propiedad de bienes extranjeros, en cuyo caso el Estado que adopte esas medidas deberá pagar una compensación apropiada, teniendo en cuenta sus leyes y regla-

²¹ *Ibid.*, p. 77.

²² CPJI, *Serie B*, n.º 6, pp. 35 ss.

²³ CPJI, *Serie A*, n.º 7, pp. 31 ss.

²⁴ Resoluciones 1.803 (XVII), 2158 (XXI), 2.171 (XXII), 2.204 (XXIII), 2.321 (XXIV), 2.371 (XXV), 2.467 (XXVI), 2.542 (XXVII), 2.625 (XXVIII), 2.713 (XXIX), 2.808 (XXX), 2.891 (XXXI), 2.981 (XXXII), 3.077 (XXXIII), 3.170 (XXXIV), 3.264 (XXXV), 3.359 (XXXVI), 3.453 (XXXVII), 3.548 (XXXVIII), 3.643 (XXXIX), 3.738 (XL), 3.833 (XLI), 3.928 (XLII), 4.023 (XLIII), 4.118 (XLIV), 4.213 (XLV), 4.308 (XLVI), 4.403 (XLVII), 4.498 (XLVIII), 4.593 (XLIX), 4.688 (L), 4.783 (LI), 4.878 (LII), 4.973 (LIII), 5.068 (LIV), 5.163 (LV), 5.258 (LVI), 5.353 (LVII), 5.448 (LVIII), 5.543 (LIX), 5.638 (LX), 5.733 (LXI), 5.828 (LXII), 5.923 (LXIII), 6.018 (LXIV), 6.113 (LXV), 6.208 (LXVI), 6.303 (LXVII), 6.398 (LXVIII), 6.493 (LXIX), 6.588 (LXX), 6.683 (LXXI), 6.778 (LXXII), 6.873 (LXXIII), 6.968 (LXXIV), 7.063 (LXXV), 7.158 (LXXVI), 7.253 (LXXVII), 7.348 (LXXVIII), 7.443 (LXXIX), 7.538 (LXXX), 7.633 (LXXXI), 7.728 (LXXXII), 7.823 (LXXXIII), 7.918 (LXXXIV), 8.013 (LXXXV), 8.108 (LXXXVI), 8.203 (LXXXVII), 8.298 (LXXXVIII), 8.393 (LXXXIX), 8.488 (LXXXX), 8.583 (LXXXXI), 8.678 (LXXXXII), 8.773 (LXXXXIII), 8.868 (LXXXXIV), 8.963 (LXXXXV), 9.058 (LXXXXVI), 9.153 (LXXXXVII), 9.248 (LXXXXVIII), 9.343 (LXXXXIX), 9.438 (LXXXXX), 9.533 (LXXXXXI), 9.628 (LXXXXXII), 9.723 (LXXXXXIII), 9.818 (LXXXXXIV), 9.913 (LXXXXXV), 10.008 (LXXXXXVI), 10.103 (LXXXXXVII), 10.198 (LXXXXXVIII), 10.293 (LXXXXXIX), 10.388 (LXXXXXX), 10.483 (LXXXXXXI), 10.578 (LXXXXXXII), 10.673 (LXXXXXXIII), 10.768 (LXXXXXXIV), 10.863 (LXXXXXXV), 10.958 (LXXXXXXVI), 11.053 (LXXXXXXVII), 11.148 (LXXXXXXVIII), 11.243 (LXXXXXXIX), 11.338 (LXXXXXXX), 11.433 (LXXXXXXXI), 11.528 (LXXXXXXXII), 11.623 (LXXXXXXXIII), 11.718 (LXXXXXXXIV), 11.813 (LXXXXXXXV), 11.908 (LXXXXXXXVI), 12.003 (LXXXXXXXVII), 12.098 (LXXXXXXXVIII), 12.193 (LXXXXXXXIX), 12.288 (LXXXXXXX), 12.383 (LXXXXXXXI), 12.478 (LXXXXXXXII), 12.573 (LXXXXXXXIII), 12.668 (LXXXXXXXIV), 12.763 (LXXXXXXXV), 12.858 (LXXXXXXXVI), 12.953 (LXXXXXXXVII), 13.048 (LXXXXXXXVIII), 13.143 (LXXXXXXXIX), 13.238 (LXXXXXXX), 13.333 (LXXXXXXXI), 13.428 (LXXXXXXXII), 13.523 (LXXXXXXXIII), 13.618 (LXXXXXXXIV), 13.713 (LXXXXXXXV), 13.808 (LXXXXXXXVI), 13.903 (LXXXXXXXVII), 14.003 (LXXXXXXXVIII), 14.098 (LXXXXXXXIX), 14.193 (LXXXXXXX), 14.288 (LXXXXXXXI), 14.383 (LXXXXXXXII), 14.478 (LXXXXXXXIII), 14.573 (LXXXXXXXIV), 14.668 (LXXXXXXXV), 14.763 (LXXXXXXXVI), 14.858 (LXXXXXXXVII), 14.953 (LXXXXXXXVIII), 15.048 (LXXXXXXXIX), 15.143 (LXXXXXXX), 15.238 (LXXXXXXXI), 15.333 (LXXXXXXXII), 15.428 (LXXXXXXXIII), 15.523 (LXXXXXXXIV), 15.618 (LXXXXXXXV), 15.713 (LXXXXXXXVI), 15.808 (LXXXXXXXVII), 15.903 (LXXXXXXXVIII), 16.003 (LXXXXXXXIX), 16.098 (LXXXXXXX), 16.193 (LXXXXXXXI), 16.288 (LXXXXXXXII), 16.383 (LXXXXXXXIII), 16.478 (LXXXXXXXIV), 16.573 (LXXXXXXXV), 16.668 (LXXXXXXXVI), 16.763 (LXXXXXXXVII), 16.858 (LXXXXXXXVIII), 16.953 (LXXXXXXXIX), 17.048 (LXXXXXXX), 17.143 (LXXXXXXXI), 17.238 (LXXXXXXXII), 17.333 (LXXXXXXXIII), 17.428 (LXXXXXXXIV), 17.523 (LXXXXXXXV), 17.618 (LXXXXXXXVI), 17.713 (LXXXXXXXVII), 17.808 (LXXXXXXXVIII), 17.903 (LXXXXXXXIX), 18.003 (LXXXXXXX), 18.098 (LXXXXXXXI), 18.193 (LXXXXXXXII), 18.288 (LXXXXXXXIII), 18.383 (LXXXXXXXIV), 18.478 (LXXXXXXXV), 18.573 (LXXXXXXXVI), 18.668 (LXXXXXXXVII), 18.763 (LXXXXXXXVIII), 18.858 (LXXXXXXXIX), 18.953 (LXXXXXXX), 19.048 (LXXXXXXXI), 19.143 (LXXXXXXXII), 19.238 (LXXXXXXXIII), 19.333 (LXXXXXXXIV), 19.428 (LXXXXXXXV), 19.523 (LXXXXXXXVI), 19.618 (LXXXXXXXVII), 19.713 (LXXXXXXXVIII), 19.808 (LXXXXXXXIX), 19.903 (LXXXXXXX), 20.003 (LXXXXXXXI), 20.098 (LXXXXXXXII), 20.193 (LXXXXXXXIII), 20.288 (LXXXXXXXIV), 20.383 (LXXXXXXXV), 20.478 (LXXXXXXXVI), 20.573 (LXXXXXXXVII), 20.668 (LXXXXXXXVIII), 20.763 (LXXXXXXXIX), 20.858 (LXXXXXXX), 20.953 (LXXXXXXXI), 21.048 (LXXXXXXXII), 21.143 (LXXXXXXXIII), 21.238 (LXXXXXXXIV), 21.333 (LXXXXXXXV), 21.428 (LXXXXXXXVI), 21.523 (LXXXXXXXVII), 21.618 (LXXXXXXXVIII), 21.713 (LXXXXXXXIX), 21.808 (LXXXXXXX), 21.903 (LXXXXXXXI), 22.003 (LXXXXXXXII), 22.098 (LXXXXXXXIII), 22.193 (LXXXXXXXIV), 22.288 (LXXXXXXXV), 22.383 (LXXXXXXXVI), 22.478 (LXXXXXXXVII), 22.573 (LXXXXXXXVIII), 22.668 (LXXXXXXXIX), 22.763 (LXXXXXXX), 22.858 (LXXXXXXXI), 22.953 (LXXXXXXXII), 23.048 (LXXXXXXXIII), 23.143 (LXXXXXXXIV), 23.238 (LXXXXXXXV), 23.333 (LXXXXXXXVI), 23.428 (LXXXXXXXVII), 23.523 (LXXXXXXXVIII), 23.618 (LXXXXXXXIX), 23.713 (LXXXXXXX), 23.808 (LXXXXXXXI), 23.903 (LXXXXXXXII), 24.003 (LXXXXXXXIII), 24.098 (LXXXXXXXIV), 24.193 (LXXXXXXXV), 24.288 (LXXXXXXXVI), 24.383 (LXXXXXXXVII), 24.478 (LXXXXXXXVIII), 24.573 (LXXXXXXXIX), 24.668 (LXXXXXXX), 24.763 (LXXXXXXXI), 24.858 (LXXXXXXXII), 24.953 (LXXXXXXXIII), 25.048 (LXXXXXXXIV), 25.143 (LXXXXXXXV), 25.238 (LXXXXXXXVI), 25.333 (LXXXXXXXVII), 25.428 (LXXXXXXXVIII), 25.523 (LXXXXXXXIX), 25.618 (LXXXXXXX), 25.713 (LXXXXXXXI), 25.808 (LXXXXXXXII), 25.903 (LXXXXXXXIII), 26.003 (LXXXXXXXIV), 26.098 (LXXXXXXXV), 26.193 (LXXXXXXXVI), 26.288 (LXXXXXXXVII), 26.383 (LXXXXXXXVIII), 26.478 (LXXXXXXXIX), 26.573 (LXXXXXXX), 26.668 (LXXXXXXXI), 26.763 (LXXXXXXXII), 26.858 (LXXXXXXXIII), 26.953 (LXXXXXXXIV), 27.048 (LXXXXXXXV), 27.143 (LXXXXXXXVI), 27.238 (LXXXXXXXVII), 27.333 (LXXXXXXXVIII), 27.428 (LXXXXXXXIX), 27.523 (LXXXXXXX), 27.618 (LXXXXXXXI), 27.713 (LXXXXXXXII), 27.808 (LXXXXXXXIII), 27.903 (LXXXXXXXIV), 28.003 (LXXXXXXXV), 28.098 (LXXXXXXXVI), 28.193 (LXXXXXXXVII), 28.288 (LXXXXXXXVIII), 28.383 (LXXXXXXXIX), 28.478 (LXXXXXXX), 28.573 (LXXXXXXXI), 28.668 (LXXXXXXXII), 28.763 (LXXXXXXXIII), 28.858 (LXXXXXXXIV), 28.953 (LXXXXXXXV), 29.048 (LXXXXXXXVI), 29.143 (LXXXXXXXVII), 29.238 (LXXXXXXXVIII), 29.333 (LXXXXXXXIX), 29.428 (LXXXXXXX), 29.523 (LXXXXXXXI), 29.618 (LXXXXXXXII), 29.713 (LXXXXXXXIII), 29.808 (LXXXXXXXIV), 29.903 (LXXXXXXXV), 30.003 (LXXXXXXXVI), 30.098 (LXXXXXXXVII), 30.193 (LXXXXXXXVIII), 30.288 (LXXXXXXXIX), 30.383 (LXXXXXXX), 30.478 (LXXXXXXXI), 30.573 (LXXXXXXXII), 30.668 (LXXXXXXXIII), 30.763 (LXXXXXXXIV), 30.858 (LXXXXXXXV), 30.953 (LXXXXXXXVI), 31.048 (LXXXXXXXVII), 31.143 (LXXXXXXXVIII), 31.238 (LXXXXXXXIX), 31.333 (LXXXXXXX), 31.428 (LXXXXXXXI), 31.523 (LXXXXXXXII), 31.618 (LXXXXXXXIII), 31.713 (LXXXXXXXIV), 31.808 (LXXXXXXXV), 31.903 (LXXXXXXXVI), 32.003 (LXXXXXXXVII), 32.098 (LXXXXXXXVIII), 32.193 (LXXXXXXXIX), 32.288 (LXXXXXXX), 32.383 (LXXXXXXXI), 32.478 (LXXXXXXXII), 32.573 (LXXXXXXXIII), 32.668 (LXXXXXXXIV), 32.763 (LXXXXXXXV), 32.858 (LXXXXXXXVI), 32.953 (LXXXXXXXVII), 33.048 (LXXXXXXXVIII), 33.143 (LXXXXXXXIX), 33.238 (LXXXXXXX), 33.333 (LXXXXXXXI), 33.428 (LXXXXXXXII), 33.523 (LXXXXXXXIII), 33.618 (LXXXXXXXIV), 33.713 (LXXXXXXXV), 33.808 (LXXXXXXXVI), 33.903 (LXXXXXXXVII), 34.003 (LXXXXXXXVIII), 34.098 (LXXXXXXXIX), 34.193 (LXXXXXXX), 34.288 (LXXXXXXXI), 34.383 (LXXXXXXXII), 34.478 (LXXXXXXXIII), 34.573 (LXXXXXXXIV), 34.668 (LXXXXXXXV), 34.763 (LXXXXXXXVI), 34.858 (LXXXXXXXVII), 34.953 (LXXXXXXXVIII), 35.048 (LXXXXXXXIX), 35.143 (LXXXXXXX), 35.238 (LXXXXXXXI), 35.333 (LXXXXXXXII), 35.428 (LXXXXXXXIII), 35.523 (LXXXXXXXIV), 35.618 (LXXXXXXXV), 35.713 (LXXXXXXXVI), 35.808 (LXXXXXXXVII), 35.903 (LXXXXXXXVIII), 36.003 (LXXXXXXXIX), 36.098 (LXXXXXXX), 36.193 (LXXXXXXXI), 36.288 (LXXXXXXXII), 36.383 (LXXXXXXXIII), 36.478 (LXXXXXXXIV), 36.573 (LXXXXXXXV), 36.668 (LXXXXXXXVI), 36.763 (LXXXXXXXVII), 36.858 (LXXXXXXXVIII), 36.953 (LXXXXXXXIX), 37.048 (LXXXXXXX), 37.143 (LXXXXXXXI), 37.238 (LXXXXXXXII), 37.333 (LXXXXXXXIII), 37.428 (LXXXXXXXIV), 37.523 (LXXXXXXXV), 37.618 (LXXXXXXXVI), 37.713 (LXXXXXXXVII), 37.808 (LXXXXXXXVIII), 37.903 (LXXXXXXXIX), 38.003 (LXXXXXXX), 38.098 (LXXXXXXXI), 38.193 (LXXXXXXXII), 38.288 (LXXXXXXXIII), 38.383 (LXXXXXXXIV), 38.478 (LXXXXXXXV), 38.573 (LXXXXXXXVI), 38.668 (LXXXXXXXVII), 38.763 (LXXXXXXXVIII), 38.858 (LXXXXXXXIX), 38.953 (LXXXXXXX), 39.048 (LXXXXXXXI), 39.143 (LXXXXXXXII), 39.238 (LXXXXXXXIII), 39.333 (LXXXXXXXIV), 39.428 (LXXXXXXXV), 39.523 (LXXXXXXXVI), 39.618 (LXXXXXXXVII), 39.713 (LXXXXXXXVIII), 39.808 (LXXXXXXXIX), 39.903 (LXXXXXXX), 40.003 (LXXXXXXXI), 40.098 (LXXXXXXXII), 40.193 (LXXXXXXXIII), 40.288 (LXXXXXXXIV), 40.383 (LXXXXXXXV), 40.478 (LXXXXXXXVI), 40.573 (LXXXXXXXVII), 40.668 (LXXXXXXXVIII), 40.763 (LXXXXXXXIX), 40.858 (LXXXXXXX), 40.953 (LXXXXXXXI), 41.048 (LXXXXXXXII), 41.143 (LXXXXXXXIII), 41.238 (LXXXXXXXIV), 41.333 (LXXXXXXXV), 41.428 (LXXXXXXXVI), 41.523 (LXXXXXXXVII), 41.618 (LXXXXXXXVIII), 41.713 (LXXXXXXXIX), 41.808 (LXXXXXXX), 41.903 (LXXXXXXXI), 42.003 (LXXXXXXXII), 42.098 (LXXXXXXXIII), 42.193 (LXXXXXXXIV), 42.288 (LXXXXXXXV), 42.383 (LXXXXXXXVI), 42.478 (LXXXXXXXVII), 42.573 (LXXXXXXXVIII), 42.668 (LXXXXXXXIX), 42.763 (LXXXXXXX), 42.858 (LXXXXXXXI), 42.953 (LXXXXXXXII), 43.048 (LXXXXXXXIII), 43.143 (LXXXXXXXIV), 43.238 (LXXXXXXXV), 43.333 (LXXXXXXXVI), 43.428 (LXXXXXXXVII), 43.523 (LXXXXXXXVIII), 43.618 (LXXXXXXXIX), 43.713 (LXXXXXXX), 43.808 (LXXXXXXXI), 43.903 (LXXXXXXXII), 44.003 (LXXXXXXXIII), 44.098 (LXXXXXXXIV), 44.193 (LXXXXXXXV), 44.288 (LXXXXXXXVI), 44.383 (LXXXXXXXVII), 44.478 (LXXXXXXXVIII), 44.573 (LXXXXXXXIX), 44.668 (LXXXXXXX), 44.763 (LXXXXXXXI), 44.858 (LXXXXXXXII), 44.953 (LXXXXXXXIII), 45.048 (LXXXXXXXIV), 45.143 (LXXXXXXXV), 45.238 (LXXXXXXXVI), 45.333 (LXXXXXXXVII), 45.428 (LXXXXXXXVIII), 45.523 (LXXXXXXXIX), 45.618 (LXXXXXXX), 45.713 (LXXXXXXXI), 45.808 (LXXXXXXXII), 45.903 (LXXXXXXXIII), 46.003 (LXXXXXXXIV), 46.098 (LXXXXXXXV), 46.193 (LXXXXXXXVI), 46.288 (LXXXXXXXVII), 46.383 (LXXXXXXXVIII), 46.478 (LXXXXXXXIX), 46.573 (LXXXXXXX), 46.668 (LXXXXXXXI), 46.763 (LXXXXXXXII), 46.858 (LXXXXXXXIII), 46.953 (LXXXXXXXIV), 47.048 (LXXXXXXXV), 47.143 (LXXXXXXXVI), 47.238 (LXXXXXXXVII), 47.333 (LXXXXXXXVIII), 47.428 (LXXXXXXXIX), 47.523 (LXXXXXXX), 47.618 (LXXXXXXXI), 47.713 (LXXXXXXXII), 47.808 (LXXXXXXXIII), 47.903 (LXXXXXXXIV), 48.003 (LXXXXXXXV), 48.098 (LXXXXXXXVI), 48.193 (LXXXXXXXVII), 48.288 (LXXXXXXXVIII), 48.383 (LXXXXXXXIX), 48.478 (LXXXXXXX), 48.573 (LXXXXXXXI), 48.668 (LXXXXXXXII), 48.763 (LXXXXXXXIII), 48.858 (LXXXXXXXIV), 48.953 (LXXXXXXXV), 49.048 (LXXXXXXXVI), 49.143 (LXXXXXXXVII), 49.238 (LXXXXXXXVIII), 49.333 (LXXXXXXXIX), 49.428 (LXXXXXXX), 49.523 (LXXXXXXXI), 49.618 (LXXXXXXXII), 49.713 (LXXXXXXXIII), 49.808 (LXXXXXXXIV), 49.903 (LXXXXXXXV), 50.003 (LXXXXXXXVI), 50.098 (LXXXXXXXVII), 50.193 (LXXXXXXXVIII), 50.288 (LXXXXXXXIX), 50.383 (LXXXXXXX), 50.478 (LXXXXXXXI), 50.573 (LXXXXXXXII), 50.668 (LXXXXXXXIII), 50.763 (LXXXXXXXIV), 50.858 (LXXXXXXXV), 50.953 (LXXXXXXXVI), 51.048 (LXXXXXXXVII), 51.143 (LXXXXXXXVIII), 51.238 (LXXXXXXXIX), 51.333 (LXXXXXXX), 51.428 (LXXXXXXXI), 51.523 (LXXXXXXXII), 51.618 (LXXXXXXXIII), 51.713 (LXXXXXXXIV), 51.808 (LXXXXXXXV), 51.903 (LXXXXXXXVI), 52.003 (LXXXXXXXVII), 52.098 (LXXXXXXXVIII), 52.193 (LXXXXXXXIX), 52.288 (LXXXXXXX), 52.383 (LXXXXXXXI), 52.478 (LXXXXXXXII), 52.573 (LXXXXXXXIII), 52.668 (LXXXXXXXIV), 52.763 (LXXXXXXXV), 52.858 (LXXXXXXXVI), 52.953 (LXXXXXXXVII), 53.048 (LXXXXXXXVIII), 53.143 (LXXXXXXXIX), 53.238 (LXXXXXXX), 53.333 (LXXXXXXXI), 53.428 (LXXXXXXXII), 53.523 (LXXXXXXXIII), 53.618 (LXXXXXXXIV), 53.713 (LXXXXXXXV), 53.808 (LXXXXXXXVI), 53.903 (LXXXXXXXVII), 54.003 (LXXXXXXXVIII), 54.098 (LXXXXXXXIX), 54.193 (LXXXXXXX), 54.288 (LXXXXXXXI), 54.383 (LXXXXXXXII), 54.478 (LXXXXXXXIII), 54.573 (LXXXXXXXIV), 54.668 (LXXXXXXXV), 54.763 (LXXXXXXXVI), 54.858 (LXXXXXXXVII), 54.953 (LXXXXXXXVIII), 55.048 (LXXXXXXXIX), 55.143 (LXXXXXXX), 55.238 (LXXXXXXXI), 55.333 (LXXXXXXXII), 55.428 (LXXXXXXXIII), 55.523 (LXXXXXXXIV), 55.618 (LXXXXXXXV), 55.713 (LXXXXXXXVI), 55.808 (LXXXXXXXVII), 55.903 (LXXXXXXXVIII), 56.003 (LXXXXXXXIX), 56.098 (LXXXXXXX), 56.193 (LXXXXXXXI), 56.288 (LXXXXXXXII), 56.383 (LXXXXXXXIII), 56.478 (LXXXXXXXIV), 56.573 (LXXXXXXXV), 56.668 (LXXXXXXXVI), 56.763 (LXXXXXXXVII), 56.858 (LXXXXXXXVIII), 56.953 (LXXXXXXXIX), 57.048 (LXXXXXXX), 57.143 (LXXXXXXXI), 57.238 (LXXXXXXXII), 57.333 (LXXXXXXXIII), 57.428 (LXXXXXXXIV), 57.523 (LXXXXXXXV), 57.618 (LXXXXXXXVI), 57.713 (LXXXXXXXVII), 57.808 (LXXXXXXXVIII), 57.903 (LXXXXXXXIX), 58.003 (LXXXXXXX), 58.098 (LXXXXXXXI), 58.193 (LXXXXXXXII), 58.288 (LXXXXXXXIII), 58.383 (LXXXXXXXIV), 58.478 (LXXXXXXXV), 58.573 (LXXXXXXXVI), 58.668 (LXXXXXXXVII), 58.763 (LXXXXXXXVIII), 58.858 (LXXXXXXXIX), 58.953 (LXXXXXXX), 59.048 (LXXXXXXXI), 59.143 (LXXXXXXXII), 59.238 (LXXXXXXXIII), 59.333 (LXXXXXXXIV), 59.428 (LXXXXXXXV), 59.523 (LXXXXXXXVI), 59.618 (LXXXXXXXVII), 59.713 (LXXXXXXXVIII), 59.808 (LXXXXXXXIX), 59.903 (LXXXXXXX), 60.003 (LXXXXXXXI), 60.098 (LXXXXXXXII), 60.193 (LXXXXXXXIII), 60.288 (LXXXXXXXIV), 60.383 (LXXXXXXXV), 60.478 (LXXXXXXXVI), 60.573 (LXXXXXXXVII), 60.668 (LXXXXXXXVIII), 60.763 (LXXXXXXXIX), 60.858 (LXXXXXXX), 60.953 (LXXXXXXXI), 61.048 (LXXXXXXXII), 61.143 (LXXXXXXXIII), 61.238 (LXXXXXXXIV), 61.333 (LXXXXXXXV), 61.428 (LXXXXXXXVI), 61.523 (LXXXXXXXVII), 61.618 (LXXXXXXXVIII), 61.713 (LXXXXXXXIX), 61.808 (LXXXXXXX), 61.903 (LXXXXXXXI), 62.003 (LXXXXXXXII), 62.098 (LXXXXXXXIII), 62.193 (LXXXXXXXIV), 62.288 (LXXXXXXXV), 62.383 (LXXXXXXXVI), 62.478 (LXXXXXXXVII), 62.573 (LXXXXXXXVIII), 62.668 (LXXXXXXXIX), 62.763 (LXXXXXXX), 62.858 (LXXXXXXXI), 62.953 (LXXXXXXXII), 63.048 (LXXXXXXXIII), 63.143 (LXXXXXXXIV), 63.238 (LXXXXXXXV), 63.333 (LXXXXXXXVI), 63.428 (LXXXXXXXVII), 63.523 (LXXXXXXXVIII), 63.618 (LXXXXXXXIX), 63.713 (LXXXXXXX), 63.808 (LXXXXXXXI), 63.903 (LXXXXXXXII), 64.003 (LXXXXXXXIII), 64.098 (LXXXXXXXIV), 64.193 (LXXXXXXXV), 64.288 (LXXXXXXXVI), 64.383 (LXXXXXXXVII), 64.478 (LXXXXXXXVIII), 64.573 (LXXXXXXXIX), 64.668 (LXXXXXXX), 64.763 (LXXXXXXXI), 64.858 (LXXXXXXXII), 64.953 (LXXXXXXXIII), 65.048 (LXXXXXXXIV), 65.143 (LXXXXXXXV), 65.238 (LXXXXXXXVI), 65.333 (LXXXXXXXVII), 65.428 (LXXXXXXXVIII), 65.523 (LXXXXXXXIX), 65.618 (LXXXXXXX), 65.713 (LXXXXXXXI), 65.808 (LXXXXXXXII), 65.903 (LXXXXXXXIII), 66.003 (LXXXXXXXIV), 66.098 (LXXXXXXXV), 66.193 (LXXXXXXXVI), 66.288 (LXXXXXXXVII), 66.383 (LXXXXXXXVIII), 66.478 (LXXXXXXXIX), 66.573 (LXXXXXXX), 66.668 (LXXXXXXXI), 66.763 (LXXXXXXXII), 66.858 (LXXXXXXXIII), 66.953 (LXXXXXXXIV), 67.048 (LXXXXXXXV), 67.143 (LXXXXXXXVI), 67.238 (LXXXXXXXVII), 67.333 (LXXXXXXXVIII), 67.428 (LXXXXXXXIX), 67.523 (LXXXXXXX), 67.618 (LXXXXXXXI), 67.713 (LXXXXXXXII), 67.808 (LXXXXXXXIII), 67.903 (LXXXXXXXIV), 68.003 (LXXXXXXXV), 68.098 (LXXXXXXXVI), 68.193 (LXXXXXXXVII), 68.288 (LXXXXXXXVIII), 68.383 (LXXXXXXXIX), 68.478 (LXXXXXXX), 68.573 (LXXXXXXXI), 68.668 (LXXXXXXXII), 68.763 (LXXXXXXXIII), 68.858 (LXXXXXXXIV), 68.953 (LXXXXXXXV), 69.048 (LXXXXXXXVI), 69.143 (LXXXXXXXVII), 69.238 (LXXXXXXXVIII), 69.333 (LXXXXXXXIX), 69.428 (LXXXXXXX), 69.523 (LXXXXXXXI), 69.618 (LXXXXXXXII), 69.713 (LXXXXXXXIII), 69.808 (LXXXXXXXIV), 69.903 (LXXXXXXXV), 70.003 (LXXXXXXXVI), 70.098 (LXXXXXXXVII), 70.193 (LXXXXXXXVIII), 70.288 (LXXXXXXXIX), 70.383 (LXXXXXXX), 70.478 (LXXXXXXXI), 70.573 (LXXXXXXXII), 70.668 (LXXXXXXXIII), 70.763 (LXXXXXXXIV), 70.858 (LXXXXXXXV), 70.953 (LXXXXXXXVI), 71.048 (LXXXXXXXVII), 71.143 (LXXXXXXXVIII), 71.238 (LXXXXXXXIX), 71.333 (LXXXXXXX), 71.428 (LXXXXXXXI), 71.523 (LXXXXXXXII), 71.618 (LXXXXXXXIII), 71.713 (LXXXXXXXIV), 71.808 (LXXXXXXXV), 71.903 (LXXXXXXXVI), 72.003 (LXXXXXXXVII), 72.098 (LXXXXXXXVIII), 72.193 (LXXXXXXXIX), 72.288 (LXXXXXXX), 72.383 (LXXXXXXXI), 72.478 (LXXXXXXXII), 72.573 (LXXXXXXXIII), 72.668 (LXXXXXXXIV), 72.763 (LXXXXXXXV), 72.858 (LXXXXXXXVI), 72.953 (LXXXXXXXVII), 73.048 (LXXXXXXXVIII), 73.143 (LXXXXXXXIX), 73.238 (LXXXXXXX), 73.333 (LXXXXXXXI), 73.428 (LXXXXXXXII), 73.523 (LXXXXXXXIII), 73.618 (LXXXXXXXIV), 73.713 (LXXXXXXXV), 73.808 (LXXXXXXXVI), 73.903 (LXXXXXXXVII), 74.003 (LXXXXXXXVIII), 74.098 (LXXXXXXXIX), 74.193 (LXXXXXXX), 74.288 (LXXXXXXXI), 74.383 (LXXXXXXXII), 74.478 (LXXXXXXXIII), 74.573 (LXXXXXXXIV), 74.668 (LXXXXXXXV), 74.763 (LXXXXXXXVI), 74.858 (LXXXXXXXVII), 74.953 (LXXXXXXXVIII), 75.048 (LXXXXXXXIX), 75.143 (LXXXXXXX), 75.238 (LXXXXXXXI), 75.333 (LXXXXXXXII), 75.428 (LXXXXXXXIII), 75.523 (LXXXXXXXIV), 75.618 (LXXXXXXXV), 75.713 (LXXXXXXXVI), 75.808 (LXXXXXXXVII), 75.903 (LXXXXXXXVIII), 76.003 (LXXXXXXXIX), 76.098 (LXXXXXXX), 76.193 (LXXXXXXXI), 76.288 (LXXXXXXXII), 76.383 (LXXXXXXXIII), 76.478 (LXXXXXXXIV), 76.573 (LXXXXXXXV), 76.668 (LXXXXXXXVI), 76.763 (LXXXXXXXVII), 76.858 (LXXXXXXXVIII), 76.953 (LXXXXXXXIX), 77.048 (LXXXXXXX), 77.143 (LXXXXXXXI), 77.238 (LXXXXXXXII), 77.333 (LXXXXXXXIII), 77.428 (LXXXXXXXIV), 77.523 (LXXXXXXXV), 77.618 (LXXXXXXXVI), 77.713 (LXXXXXXXVII), 77.808 (LXXXXXXXVIII), 77.903 (LXXXXXXXIX), 78.003 (LXXXXXXX), 78.098 (LXXXXXXXI), 78.193 (LXXXXXXXII

mentos aplicables y todas las circunstancias que el Estado considere pertinente...», habría que concluir que en los casos de sucesión de Estados, particularmente cuando surge un Estado de reciente independencia, no existiría obligación de respetar los derechos adquiridos. Pero estamos obviamente en un terreno movedizo e incierto. La Carta en cuestión es objeto de diversas apreciaciones en cuanto a su valor jurídico, y si los Estados del Grupo de los 77 ven en ella de un modo general un conjunto de normas con fuerza de obligar, muchos Estados industrializados tienen un punto de vista distinto.

Ningún criterio directo y expreso contiene la Convención sobre este delicado y espinoso tema. El artículo 6 elude realmente la cuestión al decir que «nada de lo dispuesto en la presente Convención se entenderá de manera que prejuzgue de modo alguno ninguna cuestión relativa a los derechos y obligaciones de personas físicas o jurídicas». Por su parte, como ya sabemos, el artículo 15 fija un límite a los acuerdos que se celebren entre el Estado predecesor y el Estado sucesor de reciente independencia en el sentido de que no cabe regular la sucesión en los bienes de Estado de manera distinta a los criterios sustantivos que enuncia si se menoscaba el principio de la soberanía permanente de cada pueblo sobre sus riquezas y recursos naturales.

d) *Los archivos de Estado* constituyen sin duda bienes de Estado, no obstante lo cual son objeto de un tratamiento específico en el contexto de la sucesión de Estados. Y ello principalmente por dos razones que apunta la Comisión de Derecho Internacional. La primera razón es que tales archivos «pueden resultar indispensables tanto al Estado sucesor como al Estado predecesor y su carácter no permite dividirlos o desglosarlos». La segunda razón es que «tienen la particularidad de poder ser reproducidos, lo que no sucede en el caso de otros bienes inmuebles o muebles que son objeto de la sucesión de Estados»²⁵. Y estas dos características de indivisibilidad y reproducibilidad son tenidas en cuenta en el régimen convencional.

La directriz general que inspira dicho régimen es el paso de los archivos de Estado del Estado predecesor al sucesor, lo que salvo acuerdo en contrario o lo dispuesto por disposiciones particulares tiene lugar sin compensación (art. 23).

Tratándose de la hipótesis de sucesión de *traspaso de una parte del territorio de un Estado*, el paso de los archivos del Estado predecesor al sucesor se rige por acuerdo entre ellos, y a falta del mismo, por los criterios subsidiarios que formula el artículo 27, según los cuales deben pasar al Estado sucesor la parte de los archivos de Estado que para una administración normal del territorio deban encontrarse en su poder y la que concierna de manera exclusiva o principal al territorio. En todo caso, según el mismo artículo 27, el Estado predecesor proporcionará al sucesor los medios de prueba más fehacientes que guarden relación con títulos territoriales concernientes al territorio o con sus fronteras o que sean necesarios para aclarar el sentido de los documentos que pasen al Estado sucesor; también proporcionará a éste, previa solicitud y a sus expensas, reproducciones apropiadas de sus archivos de Estado vinculados a los intereses del territorio. Por su parte el Estado sucesor proporcionará al predecesor, previa solicitud y a expensas del último, reproducciones apropiadas de los archivos de Estado que pasen al Estado sucesor.

Para el caso de *Estados de reciente independencia*, el artículo 28 establece los siguientes criterios: pasan al Estado sucesor los archivos que, habiendo pertenecido al territorio, se hubieran convertido durante el período de la dependencia en archivos de Estado del Estado predecesor, y la parte de los archivos de Estado del Estado predecesor que deban encontrarse en el territorio para una administración normal del mismo. Respecto a la parte de los demás archivos del Estado predecesor de interés para el territorio su paso o reproducción apropiada se determinará por vía de acuerdo. Y como en el supuesto anterior, el Estado predecesor deberá proporcionar al sucesor los medios de prueba más fehacientes disponibles en sus archivos que guardan relación con títulos territoriales del Estado de reciente independencia o con sus fronteras o que sean necesarios para aclarar el sentido de los documentos que pasen al Estado sucesor. En todo caso, los acuerdos que se celebren entre el Estado predecesor y el sucesor no podrán menoscabar el derecho de los pueblos de este último al desarrollo, a la información sobre su historia y a su patrimonio cultural.

En la hipótesis de *unificación de Estados*, pasan al sucesor los archivos de Estados de los predecesores, rigiéndose la adjudicación por el Derecho interno del Estado sucesor (art. 29). Si se trata de la separación de parte o partes del territorio de un Estado para formar Estados nuevos rige en principio el acuerdo y, a falta de él, se enuncian unos criterios semejantes a los enunciados en el artículo 27 para el supuesto del traspaso de la parte de un territorio. Lo mismo puede decirse del caso de disolución de un Estado para la formación de dos o más: rige en principio el acuerdo y, en su falta, criterios parecidos a los de la separación (art. 31). Pero tanto en el caso de separación como de disolución, los acuerdos en la materia no pueden menoscabar el derecho de los pueblos al desarrollo, a la información sobre su historia y a su patrimonio cultural.

e) En lo concerniente a la sucesión en las deudas de Estado hay que comenzar refiriéndose a la sentencia dictada por el árbitro E. BOREL, el 18 de abril de 1925, en el *caso de la deuda pública otomana*. Se trataba de saber si las deudas contraídas por el Imperio turco podían ser repartidas entre los Estados y territorios secesionados de él después de la primera guerra mundial, y el árbitro declaró:

No cabe considerar como reconocido en el Derecho Internacional positivo el principio de que el Estado que adquiere parte del territorio de otro Estado deba al mismo tiempo asumir una porción correspondiente a la deuda pública de este último. Semejante obligación sólo puede resultar de un tratado en que el Estado interesado la asuma y únicamente existe en las condiciones y límites estipulados en ese tratado²⁶.

El árbitro estimó, pues, que el Derecho Internacional General no establecía la sucesión en las deudas públicas y que tal sucesión sólo se producía en las condiciones estipuladas convencionalmente. Pero la práctica convencional, anterior y posterior al laudo, ha sido muy diversa incluso para los supuestos de descolonización²⁷.

En la regulación de la Convención de Viena de 1983 encontramos por lo pronto una definición de las deudas de Estado: toda obligación financiera de un Estado para con otro Estado, para con una organización internacional o para cualquier otro sujeto de

²⁶ *Rec. Sent. Arb. N.U.* vol. I, p. 571.

Derecho Internacional, nacida de conformidad con el Derecho Internacional (art. 33). Se excluyen así las deudas públicas de un órgano no estatal como las de las colectividades locales que, al no haber sido asumidas nunca por el Estado predecesor no pueden serlo tampoco por el Estado sucesor²⁸. Es interesante destacar también la regla enunciada en el artículo 36 según la cual una sucesión de Estados no afectará en cuanto tal a los derechos y deberes de los acreedores. Ello quiere decir, como señala la Comisión de Derecho Internacional, que la sucesión no tiene el efecto de vincular al acreedor o el de atribuir a éste el derecho de dirigirse contra el Estado sucesor.

Por lo demás, según el artículo 37, si la sucesión consiste en el *traspaso de una parte del territorio de un Estado* a otro Estado, el paso de la deuda de Estado se determina por vía de acuerdo y, a falta de él, se produce el paso al Estado sucesor en una proporción equitativa, habida cuenta en particular de los bienes, derechos e intereses que pasen al Estado sucesor en relación con esa deuda de Estado. En el caso de *Estados de reciente independencia* surgidos en el proceso descolonizador la solución es distinta porque ninguna deuda del Estado predecesor pasará al sucesor, a menos que un acuerdo entre ellos disponga otra cosa por razón del nexo entre la deuda de Estado vinculado a su actividad en el territorio y los bienes, derechos e intereses que pasen al sucesor, y bien entendido que tal acuerdo no puede menoscabar el principio de la soberanía permanente de cada pueblo sobre sus riquezas y recursos naturales y que su cumplimiento no puede poner en peligro los equilibrios económicos fundamentales del Estado (art. 38). En la hipótesis de *unificación* de Estados, la deuda de los Estados predecesores pasa al sucesor (art. 39). Si el supuesto es de *separación* de parte o partes del territorio de un Estado para formar un nuevo Estado, y a menos que convenga otra cosa por vía de acuerdo, la deuda pasará al Estado sucesor en una proporción equitativa, habida cuenta de todas las circunstancias pertinentes (art. 40). Si se produce la *disolución* de un Estado y las partes de su territorio forman dos o más Estados, y a menos que los Estados sucesores convengan otra cosa, la deuda pasa a ellos en proporciones equitativas, habida cuenta de todas las circunstancias pertinentes (art. 41).

f) Por lo demás, la Convención de 1983 ha establecido en cuanto al *arreglo de controversias* un sistema semejante al que figura en la Convención de 1978 sobre sucesión de Estados en materia de tratados, examinado páginas atrás. En este sentido, no ha sido posible ir más allá del establecimiento del recurso obligatorio a un órgano de conciliación (art. 43). La solución no es, ciertamente, la ideal, aunque en una óptica realista no deje de constituir un progreso al haber limitado el principio de libertad de medio que para la solución de las controversias internacionales enuncia el artículo 33 de la Carta de las Naciones Unidas.

34.4. SUCESIÓN RESPECTO A LA NACIONALIDAD DE LOS HABITANTES DEL TERRITORIO

a) La sucesión de Estados en materia de nacionalidad de los habitantes del territorio no había sido objeto, a diferencia de las cuestiones tratadas en los apartados pre-

cedentes, del esfuerzo codificador general de las Naciones Unidas. Desde su período de sesiones de 1995, sin embargo, la Comisión de Derecho Internacional está ocupándose del tema, aunque no es seguro que sus trabajos terminen en un proyecto de artículo susceptible de convertirse en una convención codificadora. Las labores pudieran finalizar acaso en reglas modelo. Existe de todos modos una abundante práctica en la materia, orientada de un modo general por el principio lógico de que los habitantes del territorio deben seguir la nacionalidad del Estado sucesor. Nosotros vamos a sistematizar y analizar someramente dicha práctica teniendo en cuenta los diferentes supuestos de sucesión considerados en los apartados anteriores.

b) Si se trata de la hipótesis de la *sucesión respecto a una parte del territorio* que no comporta la aparición de un Estado nuevo, la práctica convencional se guía por el principio de que los habitantes deben ostentar la nacionalidad del Estado sucesor, si bien se establece en favor de ellos un derecho de opción individual ejercitable en plazo determinado en favor de la nacionalidad del Estado predecesor. Así, cedidos a Francia por Italia en virtud del Tratado de Paz de 1947, los territorios de *Tende y La Brigue*, se estipuló el cambio de nacionalidad de los habitantes pero con reconocimiento de un derecho individual de opción. A veces lo que se tiene en cuenta es la voluntad general de los habitantes expresada por medio de un plebiscito, pero el resultado de éste se refiere propiamente al hecho en sí de la sucesión y no a la nacionalidad de los habitantes. Es el caso, por ejemplo, del plebiscito sobre el Sarre, previsto en el Tratado de Versalles (art. XXXVI del Anexo sobre la cuenca del Sarre), y cuya celebración a los quince años de vigencia del Tratado dio lugar a una reintegración del territorio a la soberanía alemana.

c) En el supuesto de *Estados de reciente independencia* dentro del proceso descolonizador, la tendencia general ha sido la de dejar al Derecho interno del nuevo Estado la determinación de las cuestiones de nacionalidad de los habitantes del antiguo territorio dependiente²⁹. Pero esta tendencia general conoce algunas peculiaridades. Así hay que tener en cuenta la *British Nationality Act* del año 1948 que distinguía entre dos tipos de ciudadanía: la del Estado de reciente independencia en que hubiese nacido el individuo —ciudadanía primaria— y la ciudadanía británica —ciudadanía secundaria—. En los casos de aparición de Estados independientes anteriores a 1948 (India, Ceilán) era la constitución de esos Estados la que regulaba la ciudadanía primaria. Respecto a los Estados que alcanzaron la independencia con posterioridad a 1948, la respectiva «Acta de independencia» confiaba a cada uno de ellos la determinación de la nacionalidad de los habitantes del territorio. La ley británica de 1948 ha sido sustituida por la de 30 de octubre de 1981, que distingue tres clases de nacionalidad británica: ciudadanos británicos, ciudadanos de los territorios británicos dependientes y ciudadanos británicos en el extranjero.

La práctica española en esta cuestión no es uniforme. Cuando se independizó el antiguo protectorado de Marruecos nada se estableció al efecto. No obstante, en el Trata-

do de retrocesión del Territorio de Ifni, de 4 de enero de 1969³⁰, se estipuló que quienes hubieran adquirido la nacionalidad española por alguno de los medios establecidos en el Código Civil español conservarían la misma en todo caso; en cambio, para quienes hubiesen nacido en el territorio y se hubiesen beneficiado de la nacionalidad española se les concedió un plazo de tres meses para optar por ella, pasando a ser ciudadanos marroquíes de no hacerlo así. En la descolonización de Guinea Ecuatorial, nada se previó en el Convenio de 12 de octubre de 1969³¹, pero en la Constitución guineana se establece que el régimen relativo a la nacionalidad se determinará por una ley institucional.

d) En los casos de *unificación* de Estados el sentido de la práctica es que los habitantes de los territorios objeto de la sucesión adquieren la nacionalidad del Estado sucesor, y lo mismo ocurre en los supuestos de *disolución*.

34.5. SUCESIÓN EN LA CALIDAD DE MIEMBRO DE UNA ORGANIZACIÓN INTERNACIONAL

a) Cuando la sucesión de Estados supone la aparición de un Estado nuevo, ¿ostenta el Estado sucesor la condición de miembro en una organización internacional que antes poseía el Estado predecesor? El problema se ha planteado en la práctica, particularmente en relación con la Organización de las Naciones Unidas, y el sentido general de aquélla es que no existe sucesión y que el Estado sucesor debe cumplir los requisitos establecidos en el tratado instituyente de la organización internacional en cuestión sobre admisión de nuevos miembros. Pero conviene que analicemos siquiera sea brevemente los distintos supuestos.

b) En el caso de *sucesión respecto a una parte del territorio* sin aparición de un Estado nuevo no se plantea, obviamente, problema alguno. En el supuesto de los *Estados de reciente independencia* surgidos del proceso descolonizador, todos ellos han solicitado y obtenido su admisión en las Naciones Unidas, sin que importase para nada la circunstancia de que el Estado metropolitano era miembro de las Naciones Unidas. En la hipótesis de *separación* de Estados, como fue el caso de Bangladesh, que se separó del Pakistán en 1971, el nuevo Estado tuvo que solicitar su admisión en las Naciones Unidas. Tampoco hay, pues, aquí sucesión en la condición de miembro. Y lo mismo ocurre en los casos de *disolución*, como fue lo acontecido con la Federación del Malí que dio lugar a la aparición de la República del Malí y del Senegal; ambos hubieron de solicitar su admisión en las Naciones Unidas.

Esta tendencia general de la práctica está modulada, sin embargo, en algunos casos, por la antigua calidad de miembro de los Estados predecesores o del Estado sucesor, en cuyos supuestos no hay necesidad de solicitar una nueva admisión en las Naciones Unidas. Esto es lo que ocurrió con Tanzania en el año 1964 puesto que, resultante de la fusión

³⁰ Véase M. DÍEZ DE VELASCO, «Algunas cuestiones relativas a la sucesión de Estados en la reciente-descolonización española», en *Anuario del Instituto Hispano-Luso-Americano de Derecho Internacional*, 1973, vol. 4, pp. 611 ss.

de dos Estados que ya eran miembros de las Naciones Unidas —Tanganika y Zanzíbar— no se consideró necesaria una nueva admisión. Y es también lo que aconteció con la República Árabe Unida que, disuelta en el año 1969, para dar lugar a la separación de Siria, no tuvo este Estado que solicitar la admisión ya que antes había sido miembro de las Naciones Unidas incluso de carácter originario³².

c) En relación con los recientes acontecimientos de la Europa del Este hay que recordar que la República de la Federación Rusa es la continuadora —que no la sucesora— del puesto de la Unión Soviética en las Naciones Unidas y también, por tanto, en el Consejo de Seguridad. En cuanto a Bielorrusia (ahora llamada Belarus) y Ucrania, no necesitan ser admitidas en la Organización Mundial puesto que ya tenían puesto en ella desde sus mismos orígenes. Las demás repúblicas integrantes de la CEI han necesitado, sin embargo, ser admitidas en la Organización, lo que está en línea con el principio general antes apuntado de que no hay sucesión en la condición de miembro de una Organización Internacional. En lo que respecta a la República Federal de Yugoslavia (Serbia y Montenegro), el Consejo de Seguridad y la Asamblea General entendieron que no era la continuadora de la antigua República Federativa Socialista de Yugoslavia y que, por tanto, debía de solicitar la admisión en la Organización de las Naciones Unidas. Pedida esta admisión, la República Federal de Yugoslavia fue admitida en 2002.

³² Véase un análisis más profundo en J. D. GONZÁLEZ-CAMPOS, «Notas sobre la práctica de las Organizaciones Internacionales respecto a los efectos de la sucesión de Estados en el estatuto de miembro de la