

II. Los sujetos del derecho internacional

Es en los sujetos de derecho internacional donde este derecho manifiesta marcadamente su evolución. Hasta el siglo pasado el Estado era considerado el sujeto por excelencia del derecho internacional, entendiéndose como tal aquel a quien el derecho internacional atribuye un catálogo de derechos y obligaciones.

A principios del siglo pasado, cuando aparecen las primeras manifestaciones de organizaciones internacionales (la primera organización internacional de que se tiene conocimiento es la Administración General de l'Octroi de Navegación du Rhin de acuerdo con el tratado de fecha 15 de agosto de 1804)²⁶ es el punto de partida para terminar con el monopolio del Estado como sujeto de derecho internacional. Actualmente, la gama de sujetos de derecho internacional es amplia y está en aumento: los estados, las organizaciones internacionales, las organizaciones parecidas a las estatales (la Iglesia católica, la Soberana Orden Militar de Malta), los pueblos que luchan por su liberación, el Comité Internacional de la Cruz Roja, el individuo, y además se perfilan nuevos sujetos sobre los cuales la doctrina no llega a un consenso.

EL ESTADO

El Estado es el objeto de análisis de varias disciplinas humanísticas. Para el derecho es una "comunidad constituida por un orden jurídico determinado que presenta características propias",²⁷ como la centralización de sus órganos internos, ámbito de validez espacial y temporal de su derecho interno: es decir, un territorio *latu sensu* y una independencia internacional.

Respecto a la centralización de sus órganos, ya decíamos con anterioridad que una de las características del derecho interno es que se produce por órganos centralizados del Estado; los que también tienen el monopolio de la aplicación del

²⁶ Véase la interesante y sólida obra del jurista argentino Julio A. Barberis, *Los sujetos del derecho internacional actual*, Tecnos, Madrid, 1984, p. 77.

²⁷ *Ibidem*, p. 40.

derecho, aun coactivamente en caso de incumplimiento, y el Estado asimismo centraliza o monopoliza la función jurisdiccional.

Por otra parte, el Estado aplica su imperio en un "territorio", éste visto en un sentido amplio que comprende la superficie terrestre, el subsuelo, el espacio suprayacente y el mar en la extensión y modalidad que fija el derecho internacional. También tiene una lógica dimensión personal: la población, cuya ausencia hace imposible el derecho.

Por otra parte, el Estado se presenta en las relaciones internacionales conviviendo e interrelacionando con un conjunto de Estados respecto de los cuales guarda una relación de independencia, de igualdad, en un sistema descentralizado. El Estado no depende de ningún otro, ni de cualquier otro sujeto de derecho internacional. Estas características son manifestación de su soberanía, que, como vimos, es un elemento fundamental el cual le da estructura al derecho internacional. Gracias a la soberanía puede existir un sistema de estados que conviven y se relacionan en todos los sentidos. Sin embargo, también existen excepciones, y es el caso de lo que en la práctica internacional se le ha denominado como estados "dependientes", que son los que, de común acuerdo, dependen de otro Estado soberano. Los ejemplos son el Reino de Batán, los Valles de Andorra, el Sultanato de Brunei y el Principado de Mónaco.²⁸

La sucesión de estados

Para explicar cómo surgen a la vida los estados, la doctrina habla de dos teorías, la teoría declarativa y la constitutiva. La primera postula que el Estado surge a la vida internacional cuando reúne todos los elementos a los que hicimos mención, independientemente de que se le reconozca o no; lo que es más racional que la teoría constitutiva que postula: los estados lo son cuando medie un reconocimiento de los demás estados. Teoría, esta última, demasiado peligrosa, ya que se puede prestar a condicionamiento por los países más fuertes, política y económicamente hablando. Aunque en la práctica, como lo vamos a ver, esta teoría se impone.

Los acontecimientos dramáticos que llevaron a la desaparición tanto del bloque socialista como de la Unión de Repúblicas Socialistas Soviéticas pusieron nuevamente a prueba las normas internacionales de reconocimiento y de sucesión de estados.

La idea prevaleciente en la doctrina de derecho internacional de que el reconocimiento,²⁹ en términos generales y sobre todo el de estados, más que una materia del derecho es un problema de la política internacional que está probada con la reciente práctica en el caso de desaparición de la Unión Soviética y

²⁸ *Ibidem*, p. 46.

²⁹ Joe Verhoeven, "La Reconnaissance Internationale: Déclin ou renouveau?", en *Annuaire Français de Droit International*, XXXIX-1993, Paris, 1993, pp. 7-40.

Yugoslavia.³⁰ En estos casos sobresale la postura de Estados Unidos y de la Comunidad Europea quienes incluso establecen ciertas normas mínimas para expresar su reconocimiento.

En efecto, a fin de hacer frente a los cuestionamientos sobre la desintegración de la URSS y Yugoslavia, la Comunidad Europea estableció las siguientes reglas concretas o requisitos para obtener el reconocimiento:

- a) Respeto por las disposiciones de la Carta de Naciones Unidas y los compromisos contenidos en el acta final de Helsinki y en la Carta de París, especialmente en relación con el Estado de derecho, la democracia y los derechos humanos;
- b) Garantías para los derechos de las etnias, grupos nacionales y minorías...;
- c) Respeto por la inviolabilidad de todas las fronteras las cuales sólo pueden ser cambiadas por medios pacíficos y de común acuerdo;
- d) Aceptación de todos los compromisos relevantes en relación con el desarme y la no proliferación nuclear así como con la seguridad y estabilidad regional;
- e) La obligación de resolver las controversias por medio de acuerdo, incluyendo, cuando sea apropiado por el recurso al arbitraje, todas las cuestiones relativas a la sucesión de estados y las disputas regionales.

Las reglas concluyen con la prevención de que los Estados europeos “no reconocerán entidades que son el resultado de la agresión” y que “ellos tomarían en cuenta los efectos del reconocimiento en los estados vecinos”.³¹

Para el caso de Yugoslavia, a fin de hacer frente al problema de reconocimiento que siguió a la desintegración de la República Socialista Federal de Yugoslavia, la declaración introdujo más requisitos:

- a) Aceptar las provisiones del proyecto de convención bajo consideración de la Conferencia sobre Yugoslavia, especialmente aquellas relativas al capítulo II sobre derechos humanos y derechos de grupos étnicos o nacionales;
- b) Apoyar los esfuerzos de la Secretaría General y del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas y la continuación de la Conferencia sobre Yugoslavia.³²

La desintegración de la Unión Soviética

Como resultado de la desintegración de la URSS, 15 estados emergieron y en lo que se refiere a su reconocimiento, tuvieron un tratamiento diferenciado.

³⁰ Véase sobre ambos casos: Michael Bothe y Schmidt Christian, “Sur quelques questions de successions poses par la dissolution de l’ URSS et celle de la Yugoslavie”, en *Revue Générale de Droit International Public*, vol. 96, núm. 4, Francia, 1992, pp. 812-841.

³¹ *Declaration on the Guidelines on the Recognition of New States in Eastern Europe and in the Soviet Union* (16 de diciembre de 1991).

³² *Declaration on Yugoslavia (Extraordinary EPC Ministerial Meeting*, Bruselas, 16 de diciembre 1991).

Primero tenemos el caso de los tres estados del Báltico: Letonia, Lituania y Estonia, que es singular por sus antecedentes históricos. Estos tres gobiernos fueron reconocidos como estados independientes a principios de la década de los veinte (por ejemplo, mediante el tratado celebrado entre Lituania y Rusia en el año de 1920 se reconoce la soberanía plena de Rusia sobre Latvia). Otro aspecto importante en la historia es el tratado firmado entre la URSS y Alemania denominado Pacto Molotov Ribbentrop de 1939 que contenía un acuerdo secreto (los datos y el mismo acuerdo secreto se dio a la publicidad durante la política de transparencia informativa —la *glasnost*— impulsada por el entonces líder soviético Mijail Gorbachov)³³ que planeaba la anexión a la URSS de los tres estados del Báltico, como en efecto sucedió en 1940 cuando gobiernos títeres en el poder de los tres estados pidieron y lograron la anexión de sus estados a la URSS. La reacción de la mayoría de los estados occidentales fue que *de jure* reconocían a los tres estados del Báltico y aceptaban un control *de facto* por parte de la Unión Soviética, por lo que en consecuencia no mantenían relaciones diplomáticas con ellos.

En 1991, después del abortado golpe de Estado en contra del gobierno de Gorbachov, Lituania insistió sobre su independencia. En poco tiempo, las tres ex repúblicas del Báltico fueron reconocidas por la comunidad internacional.

Lo interesante del caso es que tanto los miembros de la Comunidad Europea como Estados Unidos y otros países no usaron el término de “reconocimiento”. Por ejemplo, los europeos en su comunicado del 27 de agosto de 1991 se referían a “la restauración de la soberanía e independencia de los estados del Báltico que habían perdido en 1940” y confirmaban la decisión de reestablecer relaciones diplomáticas inmediatamente.³⁴

Otro caso es el de las tres repúblicas eslavas, Ucrania, Belorrusia (actualmente se denomina Belarús) y Rusia. Desde julio de 1990 Belorrusia y Ucrania habían declarado su soberanía pero no hubo una reacción internacional. Después del fallido golpe de Estado en Moscú, el 24 de agosto de 1991, Ucrania y Belorrusia declararon su independencia. La declaración de Ucrania la hizo sujeta al referéndum realizado el primero de diciembre de 1991, el cual dio por resultado una votación en favor de la independencia de 90 por ciento de la población.

En virtud de que el ex presidente soviético Mijail Gorbachov todavía hacía maniobras para salvar del naufragio a la URSS, sólo algunos países se apresuraron a reconocer la independencia de Ucrania, entre ellos Canadá, Polonia, Hungría y Rusia, entonces todavía República de la URSS.

Es interesante notar que Canadá tomó esa decisión en virtud de la gran población de ucranianos que tiene en su territorio y lo hizo con base en los resultados del referéndum. Ahora Canadá enfrenta el mismo problema, pero ahora con una de sus provincias, Quebec.

Dos reuniones sellaron la suerte de la Unión Soviética, la primera celebrada el 8 de diciembre en Minsk en donde las tres repúblicas eslavas, Rusia, Ucrania y

³³ Véase Luis Ángel Benavides Hernández, *La sucesión de estados en su práctica contemporánea: el caso del ex-bloque socialista*, tesis de licenciatura, Facultad de Derecho, UNAM, 1994.

³⁴ *Declaration of European Community Foreign Ministers*, Bruselas, 27 de agosto de 1991.

Belorrusia declararon que “la URSS dejaba de existir, como sujeto de derecho internacional y como una realidad geopolítica”; y la reunión de Alma-Ata, Kazajstán, del 21 de diciembre en donde se dieron cita once ex repúblicas soviéticas: Ucrania, Belorrusia, Rusia, Kazajstán, Kirghizistán, Tadjikistán, Turkmenistán, Uzbekistán, Armenia, Azerbaijón y Moldavia, las cuales formalmente establecieron la Comunidad de Estados Independientes y la terminación de la URSS.³⁵

Habiendo establecido sus reglas, la Comunidad Europea pudo reaccionar rápidamente a este acontecimiento; el 23 de diciembre emitió una declaración sobre el “Futuro Estatus de Rusia y de las Otras Repúblicas Soviéticas” en la cual se reconoció a Rusia como continuadora de la personalidad jurídica internacional de la URSS. Aquí no se utilizó el concepto de reconocimiento. Más tarde, gradualmente, hasta que todas cumplieron los requisitos anotados, se reconoció a las otras ex repúblicas soviéticas.

Otra prueba del carácter político del reconocimiento es la postura de Estados Unidos, cuyo presidente en aquel tiempo, George Bush, en un mensaje por televisión saludó el nacimiento de los nuevos estados con motivo de la desintegración de la URSS e hizo una diferencia de reconocimiento, dividiendo a los nuevos estados en tres categorías. En la primera, reconoció a Rusia y anunció su apoyo para que ocupara un puesto en el Consejo de Seguridad de Naciones Unidas; en la segunda, reconoció la independencia de Ucrania, Armenia, Kazajstán, Belorrusia y Kirghizistán y en virtud de que estas ex repúblicas manifestaron bilateralmente compromisos hacia EUA, se acordó establecer relaciones diplomáticas con ellas y apoyarlas para ser miembros de las Naciones Unidas a aquellas que no lo fueran. En la tercera categoría se refirió a seis ex repúblicas, Moldavia (actualmente se le reconoce como Moldava), Turkmenistán, Azerbaijón, Tadjikistán, Georgia y Uzbekistán, a las cuales se les condicionó el reconocimiento para “cuando tengamos la satisfacción de que ellas han hecho los mismos compromisos respecto de políticas responsables de seguridad y de principios democráticos, como lo han hecho los demás estados que hemos reconocido actualmente” (discurso, transmitido por TV, del presidente Bush el 25 de diciembre de 1991).

Es de notar que en los recientes casos de reconocimiento a que nos hemos referido, la institución del referéndum ha jugado un papel importante, como una manera de medir la autodeterminación de los pueblos, principio base de la soberanía.

Por lo que toca a la membresía de los organismos internacionales, también el caso de Rusia muestra ciertas consideraciones de carácter político no jurídico. En efecto, el 24 de diciembre de 1991 el representante permanente de la URSS en la Organización de Naciones Unidas entregó al secretario general una carta de Boris Yeltsin en la que manifestaba que “la Federación Rusa ocupará el lugar de la URSS como miembro de las Naciones Unidas, incluido el Consejo de Seguridad y todos

³⁵ Véase: Manuel Becerra Ramírez, *El factor jurídico en la transformación de la URSS a la Comunidad de Estados Independientes*, Instituto de Investigaciones Jurídicas-UNAM, México, 1992, 266 pp.; y Ana Teresa Gutiérrez del Cid, *De la nueva mentalidad soviética a la política exterior rusa: decadencia y derrumbe de una gran potencia y una nueva definición de intereses*, tesis de Doctorado, Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, UNAM, México, 1994.

los demás órganos y organizaciones del sistema de Naciones Unidas, con el apoyo de los estados de la Comunidad de estados Independientes” y más adelante afirmaba que la Federación Rusa “asume la plena responsabilidad de todos los derechos y obligaciones de la Unión de Repúblicas Socialistas Soviéticas con arreglo a la Carta de las Naciones Unidas, incluidas las obligaciones financieras”. Más tarde, el mismo secretario general hizo circular la carta entre las misiones permanentes acreditadas ante las Naciones Unidas.³⁶

Lo interesante del asunto es que no hubo ninguna reacción negativa sobre esta carta. De esa manera hubo una aceptación tácita de que Rusia fuera la continuadora de la URSS en la membresía, con todos los derechos en la ONU, por lo que Rusia, Ucrania y Belorrusia no necesitaron solicitar su admisión a las Naciones Unidas (estas dos últimas porque ya eran originarias de la ONU) siguiendo el procedimiento del artículo 4 de su estatuto, como sí lo tuvieron que hacer las demás ex repúblicas soviéticas.

Efectos de la sucesión de estados

En lo que se refiere a la sucesión de estados hay varias hipótesis sobre lo que puede pasar en el momento de la desaparición de un Estado. La primera se refiere al caso de la desaparición de un Estado federado, y uno de los miembros continúa la personalidad jurídica del anterior Estado federal y los demás se convierten en sujetos nuevos de derecho internacional. La segunda es que el anterior Estado federal desaparece y surgen nuevos estados dentro de su territorio; la tercera es la desaparición del anterior Estado y la creación de una organización por los nuevos estados con la posibilidad, por lo menos teórica, de que esta organización pueda igualmente continuar la personalidad jurídica del anterior Estado federal.³⁷

Por lo que respecta a las normas que se aplican a las consecuencias de sucesión de un Estado en lo tocante a sus derechos y obligaciones internacionales, tomando en cuenta que el Estado sucesor adquiere una parte o la totalidad del territorio de su predecesor, debemos decir que la materia está codificada por las Convención de Viena del 22 de agosto de 1978, sobre la Sucesión de Estados en Materia de Tratados a la que le sigue la Convención de Viena de 1983 relativa a la Sucesión de Estados en Materia de Bienes Públicos, de Archivos y Deudas Públicas. Ambas convenciones recogen la costumbre internacional sobre la materia; sin embargo, ninguna de las dos ha entrado en vigor, por lo que la materia de sucesión de estados permanece dentro del campo del derecho consuetudinario.³⁸

³⁶ Véase: Alfonso Dastis Quecedo, “La desintegración de la Unión Soviética y la cuestión de su ‘sucesión’ en las Naciones Unidas”, en *Revista Española de Derecho Internacional*, vol. XLIV-1992, núm. 1, Madrid, 1992, pp. 249-252. También se recomienda Yehuda Z. Blum, “Russia takes over the Soviet Union’s Seat at the United Nations”, en *European Journal of International Law*, vol. 3, núm. 2, Italia, 1992, pp. 354-361.

³⁷ Michael Bothe, *op cit.*, p. 814.

³⁸ Rein Mullerson, “The Continuity and Succession of States by Reference to the Former USSR and Yugoslavia”, en *International and Comparative Law Quarterly*, vol. 42, parte 3, julio de 1993, pp. 473-493.

La experiencia de los últimos años, por ejemplo en los casos de la Unión Soviética y de Alemania, es que los problemas derivados de la sucesión de estados se han resuelto por la vía de la negociación que se ha manifestado en la realización de tratados de carácter bilateral o multilateral; sin embargo, la Comisión de Derecho Internacional ha procurado recoger algunas reglas básicas de carácter consuetudinario a las que aquí nos referiremos.³⁹

La primera tiene que ver con la situación de los tratados en vigor. En este caso, el Estado predecesor permanece como parte de los acuerdos que se le aplicarán, de ahí en adelante, dentro de los nuevos límites espaciales; lógicamente no seguirá siendo miembro del tratado que se refiera al territorio del cual el Estado predecesor perdió su control. En cuanto al Estado sucesor, en el caso de que hubiera existido antes de la mutación, aplicará dentro de sus nuevos límites territoriales los tratados de los cuales formaba parte. Es decir, ésta es una regla que se refiere a la simple variación de los límites espaciales.

En cuanto a los efectos para el sucesor de los tratados del predecesor. Aquí se habla de la “libertad del sucesor”. Esto significa que en regla general, el sucesor no es parte de los tratados en cuya elaboración no ha participado, es decir se aplica las reglas de “tabla rasa”. Sin embargo, este criterio se atempera en relación con los tratados multilaterales, ya que si bien el Estado sucesor no ha sido parte de estos tratados, tiene una vocación para suceder al Estado predecesor y a emprender, por su propia cuenta, la participación al régimen convencional. Es decir, a los principios de intransferibilidad y de variación espacial del orden jurídico se agrega el principio de aceptación selectiva por el Estado sucesor, del orden jurídico convencional establecido por el predecesor.

Sin embargo, hay una excepción a este principio de “libertad del sucesor” con los tratados cuyo objeto sea establecer un régimen territorial específico (tratados sobre fronteras, sobre servidumbre, la creación de un estatus de neutralidad, etcétera) los cuales no serán afectados por la sucesión de estados. Aquí se aplica la doctrina de *uti possidetis* que se refiere al respeto de las fronteras, incluyendo los tratados sobre fronteras.

En lo que se refiere a los efectos de la sucesión de estados en el derecho interno, las reglas consuetudinarias son un tanto imprecisas ya que las materias a las que se aplican son muy variadas: bienes, obligaciones contractuales, derecho de las personas, etcétera. Normalmente, el Estado sucesor no está obligado por las normas que fueron creadas por una soberanía que no es la suya; sin embargo, por razones prácticas, y en interés de la población se mantienen temporalmente todas o parte de las normas creadas por el Estado predecesor.

Otro aspecto es el relativo a los efectos jurídicos de los actos nacidos con anticipación a la sucesión. En este caso, se distinguen reglas concretas en relación con los bienes públicos, las deudas y los compromisos efectuados por el Estado predecesor sobre la explotación de los recursos naturales.

³⁹ Aquí seguimos algunas ideas de Jean Combacau y Sur Serge, *Droit International Public*, Montchrestien, París, 1993, pp. 432-441.

En relación con los bienes públicos, se aplica, en términos generales, la regla de que la sucesión trae por consecuencia la “extinción de los derechos del Estado predecesor y el nacimiento de los del Estado sucesor”. En la práctica se aplica este principio, o bien, se reparten los bienes a prorrata entre el Estado predecesor y el Estado sucesor. En el caso de las deudas, si son deudas generales contraídas dentro del interés del país, se transmiten a prorrata de acuerdo con la capacidad contributiva del territorio transferido y en el caso de las deudas locales contraídas en interés del territorio del sucesor se transmite en forma total a éste. Existe también el principio de las “deudas odiosas”, que son las contraídas por las colonias en perjuicio de sus colonias; en este caso, el Estado sucesor se niega a hacerse cargo de las deudas contraídas.

En relación con los compromisos efectuados por el Estado predecesor sobre la explotación de los recursos naturales (por ejemplo, concesiones de explotación), se aplica el principio de la soberanía permanente sobre los recursos naturales que es un argumento fuerte de los estados sucesores, y más cuando su aparición tiene como causa la descolonización.

En lo que toca a la nacionalidad, normalmente ésta es afectada ya que se toma la del sucesor; sin embargo, en ocasiones se mantiene la nacionalidad del predecesor seguido de un derecho de opción a los ciudadanos. En algunos casos se reconoce una doble nacionalidad como en el caso de Rusia.⁴⁰

Reconocimiento de gobiernos

El problema de reconocimiento de gobiernos surge cuando llega al poder un gobierno por la vía no constitucional (golpe de Estado, revolución, etcétera). Los estados, ante la aparición de un nuevo gobierno, establecen posturas políticas que en la práctica internacional se les ha denominado doctrina, como veremos más adelante.

México ha conformado una doctrina concreta denominada doctrina Estrada, la cual surge como una reacción ante la práctica denigrante de condicionar el reconocimiento de los nuevos gobiernos, que trae por consecuencia una intromisión en los asuntos internos de los estados. También es producto de la experiencia amarga que ha sufrido México de intervenciones armadas, condicionamiento de su gobierno surgido de la revolución por parte de las grandes potencias continentales y extracontinentales.

Se le ha denominado doctrina Estrada a un comunicado hecho el 27 de septiembre de 1930, por el eminente diplomático mexicano Genaro Estrada, que en ese tiempo se desempeñaba como secretario de Relaciones Exteriores de México:

Con motivo de los cambios de régimen ocurridos en algunos países de la América del Sur, el gobierno de México ha tenido necesidad, una vez más, de decir la aplicación, por su parte, de la teoría llamada de “reconocimiento” de gobiernos.

⁴⁰ Manuel Becerra Ramírez, “La doble nacionalidad en la Federación Rusa”, en *Revista de Derecho Privado*, año 4, núm. 12, UNAM, México, septiembre-diciembre de 1993, pp. 325-343.

Es un hecho muy conocido el de que México ha sufrido como pocos países, hace algunos años, las consecuencias de esa doctrina que deja al arbitrio de gobiernos extranjeros el pronunciarse sobre la legitimidad o ilegitimidad de otro régimen, produciéndose con ese motivo situaciones en que la capacidad legal o el ascenso nacional de gobiernos o autoridades, parece supeditarse a la opinión de los extraños.

La doctrina de los llamados "reconocimientos" ha sido aplicada, a partir de la Gran Guerra, particularmente a naciones de este continente, sin que en muy conocidos casos de cambios de régimen en países de Europa los gobiernos de las naciones hayan reconocido expresamente, por lo cual el sistema ha venido transformándose en una especialidad para las repúblicas latinoamericanas.

Después de un estudio muy atento sobre la materia, el gobierno de México ha transmitido instrucciones a sus ministros o encargados de negocios en los países afectados por las recientes crisis políticas, haciéndoles conocer que México no se pronuncia en el sentido de otorgar reconocimientos, porque considera que ésta es una práctica denigrante que, sobre herir la soberanía de otras naciones, coloca a éstas en el caso de que sus asuntos interiores puedan ser calificados en cualquier sentido por otros gobiernos, quienes de hecho asumen una actitud de crítica al decidir, favorablemente o desfavorablemente, sobre la capacidad legal de regímenes extranjeros. En consecuencia, el gobierno de México se limita a mantener o retirar, cuando lo crea procedente, a sus agentes diplomáticos y a continuar aceptando, cuando también lo considere procedente, a los similares agentes diplomáticos que las naciones respectivas tengan acreditados en México, sin calificar, ni precipitadamente ni *a posteriori*, el derecho que tengan las naciones extranjeras para aceptar, mantener o subsistir a sus gobiernos o autoridades. Naturalmente, en cuanto a las fórmulas habituales para acreditar y recibir agentes y canjear cartas autógrafas de jefes de Estado y cancillerías, continuará usando las mismas que hasta ahora, aceptando por el derecho internacional y el derecho diplomático.

En una excelente monografía del profesor César Sepúlveda se califica a la fórmula de la doctrina como "vaga" y "difusa"⁴¹ y de tener una fraseología "suntuosa y barroca";⁴² y tiene razón, de ahí que hasta nuestros días la doctrina Estrada sea motivo de polémicas.

Sin la fraseología y tratando de encontrar la esencia de la doctrina, diríamos que sus elementos principales serían:

- a) México no se pronuncia en el sentido de otorgar reconocimientos.
- b) México considera que el reconocimiento es una práctica denigrante que, además de herir la soberanía de otras naciones, coloca a éstas en el caso de que sus asuntos interiores puedan ser calificados en cualquier sentido por otros gobiernos.
- c) El gobierno de México se limita a mantener o retirar, cuando lo crea procedente, a sus gentes diplomáticos y a confirmar aceptando, cuando también lo crea procedente, a los similares agentes diplomáticos que las naciones respectivas tengan acreditados en México, sin calificar, ni preci-

⁴¹ César Sepúlveda, *La teoría y práctica del reconocimiento de gobiernos*, 2a. ed., UNAM, Facultad de Derecho, México, 1974, p. 76.

⁴² *Ibidem*, p. 78.

pitadamente ni *a posteriori*, el derecho que tengan las naciones extranjeras para aceptar, mantener o sustituir a sus gobiernos o autoridades.

Estos tres puntos esenciales de la doctrina Estrada giran alrededor del principio de no intervención en los asuntos internos de los estados, y por supuesto ha tenido un papel muy importante en tanto que ha servido como freno de la intervención estadounidense en los países del continente. Freno que en muchos casos ha sido rebasado, pero en esta hipótesis se comporta claramente en violación de la normatividad internacional.

La práctica mexicana de la doctrina Estrada no ha sido del todo armónica, ya que es posible ver ciertas incongruencias. Como ya observaba Sepúlveda, México no reconoció al gobierno de *facto* encabezado por Francisco Franco, y reconoció al gobierno de la República en el exilio en agosto de 1945, y otros casos similares ocurrieron en Sudamérica en la década de los cuarenta. Lo mismo sucedió en 1989, en el caso de Panamá (en el conflicto entre los gobiernos de Estados Unidos y Panamá que desencadenó la invasión), cuando el gobierno mexicano hizo calificaciones de orden interno que sólo le correspondía hacer a los panameños.

En términos generales, la doctrina Estrada es una aportación de gran valor a la política exterior del continente americano, ya que está conectada estrechamente con principios de derecho que tienen validez universal. Resta al gobierno mexicano ser congruente con ella en todo momento.

LAS ORGANIZACIONES INTERNACIONALES

Algunas corrientes doctrinales del derecho internacional consideran a las organizaciones internacionales como sujetos derivados de derecho internacional, ya que están formados por estados. Sin embargo, nosotros creemos que son sujetos independientes y al mismo nivel que los demás sujetos de derecho internacional. El hecho de que estén formados por estados no tiene trascendencia, como no la tiene que los estados tengan individuos en su interior.

Las organizaciones internacionales son sujetos indiscutibles del derecho internacional; tienen características propias que las singularizan de los otros sujetos; son creadas por medio de un tratado internacional; pueden participar en la creación de una nueva organización internacional; una vez creadas se diferencian de los estados que le dieron origen, esto es, tienen una voluntad propia, independiente; su ámbito de competencia no es territorial sino funcional, es decir, su competencia se refiere a ciertas materias (económicas, culturales, políticas, etcétera); poseen un derecho interno propio, que regula el funcionamiento de sus órganos internos y su personal; en su actividad exterior están reguladas por el derecho internacional.

Además, la personalidad jurídica de las organizaciones internacionales se caracteriza por la facultad que poseen de mantener relaciones diplomáticas con los estados miembros u otros terceros, baste como ejemplo mencionar que la Organización de Naciones Unidas tiene representaciones diplomáticas en casi todos los estados miembros.

Por otra parte, las organizaciones internacionales tienen una estructura interna común para todas ellas, lo que la doctrina ha llamado “estructura trinitaria orgánica”;⁴³ un órgano representativo de todos los estados miembros, que recibe diferentes denominaciones: Asamblea General, Conferencia, Consejo o Comité de Ministros; un órgano ejecutivo, de número más reducido, conocido por las siguientes denominaciones: Consejo de Seguridad, Junta de Administración, Consejo de Administración, y un órgano administrativo al que se le denomina Secretaría General u Oficina.

La doctrina de derecho internacional tiene una serie de criterios de clasificación de las organizaciones internacionales; la más común es la que distingue a las organizaciones de ámbito universal de las organizaciones de ámbito regional. Las primeras son aquellas que tienen una competencia general, no importando la región; el ejemplo clásico es la Organización de Naciones Unidas (ONU), y también se puede mencionar, entre otras, a la Organización Internacional del Trabajo (OIT), la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO), la Organización de las Naciones para la Agricultura y la Alimentación (FAO), la Organización Mundial de la Salud (OMS).

Las organizaciones de ámbito regional son aquellas que tienen una limitación territorial en su competencia. En América Latina tenemos como ejemplo la Organización de Estados Americanos (OEA), el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), el Sistema Económico Latinoamericano (SELA); en Europa el Consejo de Europa, la Comunidad Europea, el Consejo Nórdico; en África, el Banco Africano de Desarrollo, la Organización de Unidad Africana; en Asia, el Banco Asiático de Desarrollo.

LAS ORGANIZACIONES PARECIDAS A LAS ESTATALES

Este tipo de organizaciones tiene algunas características similares a las estatales, sin que podamos afirmar que son totalmente organizaciones estatales; sin embargo, son sujetos de derecho internacional. En esta categoría comprendemos a la Iglesia católica, y a la Soberana Orden de Malta.

La Iglesia católica

Hay una discrepancia en la doctrina de derecho internacional en lo relativo a determinar quién es el titular de la subjetividad internacional, si la Iglesia católica, la Santa sede, o el Vaticano. Por ejemplo, el maestro Sepúlveda no hace diferencia entre el Vaticano y la Santa Sede;⁴⁴ la profesora Ortiz Ahlf opina que la Santa Sede

⁴³ Manuel Medina, *Las organizaciones internacionales*, 2a. ed., Alianza Universidad, Madrid, 1979, p. 54.

⁴⁴ César Sepúlveda, *Derecho internacional, op. cit.*, pp. 487-489.

y la Ciudad del Vaticano son sujetos diferentes del derecho internacional.⁴⁵ En su completísima monografía sobre los sujetos del derecho internacional, el jurista argentino Julio A. Barberis razona que el sujeto del derecho internacional es la Iglesia católica, y un órgano de ella es la Santa Sede: “la Santa Sede es sólo el órgano regular del gobierno que representa a la Iglesia en el plano internacional y que ésta es el sujeto de derecho de gentes, conviene mencionar también que excepcionalmente la Iglesia actúa por medio de otros órganos”⁴⁶ y aparte reconoce a la Ciudad del Vaticano como sujeto diferente.

Nosotros nos inclinamos por una posición monista. El 11 de febrero de 1929 la Iglesia católica y el Reino de Italia celebraron los denominados Pactos de Letrán, mediante los cuales se crea la Ciudad del Vaticano.

Los Pactos de Letrán traen por consecuencia:

- a) regular las relaciones entre Iglesia y Estado;
- b) crear una independencia de la Iglesia católica, con una organización concreta compuesta de un territorio que es la Ciudad del Vaticano, con una autoridad que la representa, el sumo Pontífice (la ley fundamental de la Ciudad del Vaticano, en su artículo 1 indica que el Sumo Pontífice es el soberano de la Ciudad del Vaticano y posee la plenitud de Poder Legislativo, Ejecutivo y Judicial).⁴⁷

En ejercicio de su subjetividad internacional, la Iglesia católica realiza tratados internacionales denominados concordatos, y tiene derecho a enviar y recibir agentes diplomáticos. Los documentos que regulan la constitución y funcionamiento de la Iglesia católica son, indudablemente, los Pactos de Letrán y su ley fundamental.

En conclusión, la Iglesia católica, como poder material, cuenta con una plena organización que le permite tener una estructura interna e internacional y una indudable subjetividad internacional, aunque no se le considere una organización estatal.

La Soberana Orden Militar de Malta

La Soberana Orden Militar de Malta, nacida en el siglo XI, con fines hospitalarios y militares (con una importante participación en las Cruzadas). Después de cambios de sede, desde 1834 se estableció definitivamente en Roma. La Soberana Orden es un fenómeno del derecho internacional; está constituida en el nivel interno; tiene una Constitución que data del 24 de junio de 1961, y su subjetividad internacional se manifiesta de la siguiente manera:

- a) Tiene posibilidad de concertar tratados con la finalidad de llevar a cabo su actividad hospitalaria y asistencial;

⁴⁵ Loretta Ortiz Ahlf, *Derecho internacional*, op. cit., pp. 47-48.

⁴⁶ Julio A., Barberis, op. cit., p. 100.

⁴⁷ *Ibidem*, p. 101.

- b) Mantiene relaciones diplomáticas con muchos estados, es decir, es titular del *jus legati*.

Como decíamos anteriormente, la Soberana Orden es un fenómeno del derecho internacional, pues por una parte su manifestación de la subjetividad internacional es clara y, por otra, guarda cierta dependencia religiosa con la Iglesia católica; sin embargo, ésta le otorga amplia independencia; por ejemplo, la Soberana Orden tiene acreditado ante la Iglesia católica un representante de carácter diplomático.

Concluamos que la Soberana Orden Militar de Malta es un sujeto parecido a los estatales, sin que sea un ente estatal, más bien un sujeto *sui generis* del derecho internacional.

LOS PUEBLOS QUE LUCHAN POR SU LIBERACIÓN (CONFLICTOS ARMADOS SIN CARÁCTER INTERNACIONAL)

La subjetividad internacional se ha modificado rápidamente, sobre todo en este siglo, adecuándose a las necesidades de las relaciones internacionales. El derecho internacional contemporáneo reconoce como sujetos a ciertos grupos humanos que nacen de una situación de beligerancia, y que están en tránsito de convertirse en formaciones políticas más definidas, como pueden ser las de Estado. Por eso, en algunas ocasiones, la doctrina los considera Estados en *status nascendi*. Lo que es indudable es que su subjetividad internacional es transitoria y se termina cuando una de las partes realiza un control total de la situación.

Las Convenciones de Ginebra, de 12 de agosto de 1949, en su artículo tercero, que es común a todas, y el Protocolo II, que adiciona a dichas convenciones de fecha 1977, contiene reglas precisas aplicables a los conflictos armados sin carácter internacional.

El artículo tercero de las Convenciones de Ginebra se refiere a que los contendientes en un conflicto armado sin carácter internacional deben “tratar con humanidad” a las personas que no participen directamente en las hostilidades; además, prescribe un cierto cuidado para los heridos y enfermos.⁴⁸

⁴⁸ El artículo 3 textualmente dice:

En caso de conflicto armado sin carácter internacional y que surja en el territorio de una de las Altas Partes contratantes, cada una de las partes contendientes tendrá la obligación de aplicar por lo menos las disposiciones siguientes:

1. Las personas que no participen directamente en las hostilidades, incluso los miembros de las fuerzas armadas que hayan depuesto las armas y las personas que hayan depuesto las armas y las personas que hayan quedado fuera de combate por enfermedad, herida, detención o por cualquier otra causa, serán en toda circunstancia, tratados con humanidad, sin distinción alguna de carácter desfavorable basada en la raza, el color, la religión o las creencias, el sexo, el nacimiento o la fortuna o cualquier otro criterio análogo. A tal efecto, están y quedan prohibidas, en cualquier tiempo y lugar, respecto a las personas arriba mencionadas:

a) los atentados a la vida y la integridad corporal, especialmente el homicidio en todas sus formas, las mutilaciones, los tratos crueles, torturas y suplicios,

Por su parte, el Protocolo Adicional a los Convenios de Ginebra relativo a la protección de las víctimas de los conflictos armados sin carácter internacional (Protocolo II) que desarrolla y completa el artículo común a dichos convenios, también obliga a las partes de un conflicto bélico, sin carácter internacional, a proteger las garantías fundamentales de las personas que no participen directamente en las hostilidades o que hayan dejado de participar en ellas, estén o no privados de libertad.

La partes contendientes en un conflicto armado sin carácter internacional, es decir, en el interior de un país, son sujetos del derecho internacional, ya que tienen derechos y obligaciones derivadas del derecho internacional convencional, como lo estamos analizando.

Ahora bien, ¿cuándo estamos en la hipótesis de encontrarnos con grupos armados que sean protegidos por las Convenciones de Ginebra y el Protocolo II? La respuesta la da este último instrumento normativo. El Protocolo II señala los requisitos que debe reunir el grupo armado para caer en la hipótesis prevista en la Convención de Ginebra y el Protocolo II:

- a) Que el grupo armado tenga cierta organización y actúe bajo un jefe responsable, y
- b) Que ejerza un control tal sobre una parte del territorio nacional que le permita llevar a cabo operaciones militares continuas y concertadas, y aplicar las normas del Protocolo II (art. 1).

El Protocolo II sólo se aplica a conflictos armados; esto significa que no se aplica a “las situaciones de tensiones internas y de disturbios interiores, tales como los motines, los actos esporádicos y aislados de violencia y otros actos análogos” (art. 1), que evidentemente son regulados por el derecho interno de los estados.

Aquí se presenta un problema teórico muy interesante: ¿cómo es posible obligar a un tercero a que cumpla un tratado internacional? o en otras palabras, ¿cómo es posible que el grupo armado, que no sea el gubernamental, sea obligado por el Protocolo II o la Convención de Ginebra, si es evidente que por no estar en el poder no los ha firmado? La respuesta se encuentra en el derecho consuetudinario. Para Barberis, una norma consuetudinaria autoriza a las partes en un tratado a conferir derechos y obligaciones a un tercero.⁴⁹ Nosotros somos de la idea de que estas normas tienen un carácter consuetudinario y de ahí su obligatoriedad. Son normas que tienen por objeto humanizar la contienda bélica y que se deben aplicar independientemente de su adopción por las partes en conflicto.

Ahora bien, estas normas no se aplican a los conflictos donde una de las partes lucha contra “la dominación colonial y la ocupación extranjera y contra los regímenes racistas”, ya que en este caso se aplica una normatividad diferente.

- b) la toma de rehenes,
- c) los atentados a la dignidad personal, especialmente los tratos humillantes y degradantes;
- d) las condenas dictadas y las ejecuciones efectuadas sin previo juicio, emitido por un tribunal regularmente constituido, provisto de garantías judiciales reconocidas como indispensables por los pueblos civilizados.

⁴⁹ Julio A. Barberis, *op. cit.*, p. 120.

Por otra parte, es curioso que México sea parte de las Convenciones de Ginebra, mediante firma y ratificación hechas en el año de 1952, también del Protocolo Adicional a los Convenios de Ginebra relativo a la protección de las víctimas de los conflictos armados internacionales (Protocolo I), en virtud de su adhesión hecha en 1983, pero no así del Protocolo adicional a los Convenios de Ginebra relativo a la Protección de las víctimas de los conflictos armados sin el carácter internacional (Parte II). Las razones se ignoran.

EL RECONOCIMIENTO DE BELIGERANCIA

El asunto de los conflictos internos de carácter internacional trae a colación una institución de derecho internacional denominada “reconocimiento de beligerancia” que consiste en reconocer a un grupo sublevado un *status* jurídico internacional. Este grupo sublevado participa en un conflicto interno: guerra civil, insurrección, rebelión política, levantamiento para liberar el país de gobernantes locales o extranjeros, impuestos y no elegidos por el pueblo, la sucesión o el rompimiento de estructuras federales o similares ya que no corresponden a la realidad sociopolítica-económica y a las aspiraciones populares.⁵⁰

Por supuesto, el reconocimiento de beligerancia no supone un juicio valorativo en relación con la rebelión, sino es el reconocimiento de hechos existentes que requieren una regulación internacional para humanizar la contienda bélica.

Las consecuencias jurídicas que se derivan del reconocimiento de beligerancia son de carácter temporal, pues dependen de la prolongación de la lucha armada. El grupo sublevado es considerado como un Estado, solamente por lo que respecta a las operaciones de guerra; por tanto, el efecto fundamental del reconocimiento es la obligación de aplicar las leyes de guerra entre los insurrectos y el gobierno establecido, y en cuanto a los terceros estados, éstos tienen la obligación de ceñir su conducta a los derechos y obligaciones de la neutralidad, absteniéndose de ayudar a cualquiera de las partes beligerantes.

El reconocimiento de beligerancia puede hacerse en forma expresa o tácita. Evidentemente, el gobierno constituido rara vez dará un reconocimiento expreso, por eso normalmente hay que remitirse al reconocimiento tácito del grupo beligerante contrario.

LOS MOVIMIENTOS DE LIBERACIÓN NACIONAL (CONFLICTOS ARMADOS INTERNACIONALES)

Éste es un concepto producto de una larga evolución que se cristaliza el 14 de diciembre de 1960 cuando la Asamblea General de Naciones Unidas aprobó la

⁵⁰ Véase “Reconocimiento de beligerancia”, en *Diccionario jurídico mexicano*, Porrúa, UNAM, México, 1988, pp. 2686-2687.

resolución 1514 (XV) denominada “Declaración sobre la concesión de la independencia a los países y pueblos coloniales.”

El concepto de lucha de los pueblos armados por su liberación, o de movimientos de liberación nacional, está íntimamente ligado con el principio de autodeterminación de los pueblos. En virtud de este principio, los gobiernos de las metrópolis tienen la obligación de abstenerse del uso de la fuerza a fin de que sus colonias puedan llegar pacíficamente a la independencia. En todo caso se aplican las Convenciones de Ginebra y el Protocolo I Adicional a las convenciones de Ginebra (1977) y específicamente su artículo 1, parágrafo 4.

Innumerables resoluciones ha dictado la Asamblea General de Naciones Unidas sobre la autodeterminación de los pueblos que inclusive comprende a los de África del sur que luchan contra la política del *apartheid*.

En otro momento, la Organización para la Liberación de Palestina (OLP) tenía un *status* especial, ya que se le reconocía como movimiento de liberación nacional y además participaba, a invitación de la Asamblea General, como observador en sus sesiones de trabajo.⁵¹ También poseía el estatuto de observador permanente en la UNESCO, OIT, FAO y OMS.

Por supuesto que en el caso de los movimientos de liberación nacional no es requisito esencial que se tenga el control exclusivo de una parte del territorio. Así se desprendía del caso de la OLP.

EL COMITÉ INTERNACIONAL DE LA CRUZ ROJA

El Comité Internacional de la Cruz Roja, creado en 1863 a iniciativa de Henry Dunant y Gustave Moynier, tiene funciones de asistencia humanitaria internacional, y para cumplirlas es titular de derecho y obligaciones internacionales.

Dicho comité está compuesto por tres órganos: la Asamblea, el Consejo Consultivo y la Dirección, de acuerdo con su estatuto de 1915, que ha sido modificado en varias ocasiones.

Los Convenios de Ginebra de 1949 se refieren en varias ocasiones al Comité Internacional de la Cruz Roja, concediéndole derechos y obligaciones. Por ejemplo, el artículo 125 del Convenio de Ginebra sobre el Trato a los Prisioneros de Guerra (Convenio número 3) le concede al Comité Internacional facultades para “visitar a los prisioneros de guerra, repartirles socorros, materiales de cualquier origen [...]”, y así, las referencias al Comité Internacional son muy frecuentes en el texto de los Convenios de Ginebra. Lo mismo sucede con los protocolos de 1977. Estos instrumentos internacionales también conceden un papel muy importante en la designación de las potencias protectoras, que son las encargadas de salvaguardar los intereses de las partes en conflicto, como se desprende del artículo 5 del Protocolo I.

⁵¹ Resolución de la Asamblea General 3237 (XXIX).

Además, el Comité Internacional desempeña otras actividades en el plano internacional que le dan un carácter, indudable, de sujeto de derecho internacional: suscribe tratados, goza de inmunidades de jurisdicción en determinada medida, ejerce la protección de sus funcionarios, cumple funciones análogas a las consulares.⁵²

El Comité Internacional de la Cruz Roja tiene una activa presencia en las relaciones internacionales; además, su asistencia es una necesidad en los conflictos o desastres que desgraciadamente asolan a nuestro mundo con mucha frecuencia. Por tanto, su subjetividad internacional es vista no sólo como una necesidad, sino también con simpatía.

EL INDIVIDUO COMO SUJETO DE DERECHO INTERNACIONAL

El individuo tiene una subjetividad jurídica muy limitada; sin embargo, no hay duda que es un sujeto del derecho internacional. En primer término, recordemos que las convenciones de Ginebra de 1949 y sus protocolos de 1977 protegen al individuo; es decir, en este caso el individuo es titular de derechos reconocidos en instrumentos internacionales.

Es en el ámbito de los derechos humanos y en el del derecho humanitario internacional donde el individuo encuentra sustento para su subjetividad internacional. La Convención sobre Genocidio, del 9 de diciembre de 1948; la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados, de 1951 y su Protocolo de 1967; el Tratado de Londres del 8 de agosto de 1945, que crea el tribunal militar internacional para juzgar a los criminales de guerra; las convenciones sobre derechos humanos de Roma, del 4 de noviembre de 1950 y de San José de Costa Rica del 22 de noviembre de 1969, son, entre otros, documentos de derecho internacional que toman al individuo como titular de derechos y obligaciones internacionales.

Sin embargo, esta subjetividad internacional es muy limitada. Veamos por ejemplo el Reglamento de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, aprobada el 8 de abril de 1980, cuyo artículo 23 autoriza a "cualquier persona o grupo de personas [...] a presentar a la Comisión peticiones referentes a presuntas violaciones de un derecho humano; pero solamente la Comisión puede someter el caso a la Corte Interamericana de Derechos Humanos, quien es la única que tiene facultades jurisdiccionales". En otras palabras, y según el profesor Fix-Zamudio, solo los estados y la Comisión Interamericana "tienen capacidad procesal de carácter activo para presentar una demanda ante la Corte Interamericana".⁵³ Es evidente que los derechos de los individuos en el nivel internacional tienen ciertas limitaciones.

Otros casos en que los individuos tienen subjetividad internacional son los relativos a la piratería marítima, terrorismo y los ya mencionados crímenes de genocidio o de guerra.

⁵² Julio A. Barberis, *op. cit.*, p. 157.

⁵³ Héctor Fix-Zamudio, "El sistema americano de protección de los derechos humanos", en *Cuadernos del Instituto de Investigaciones Jurídicas*, año I, núm. I, México, enero-abril de 1986, p. 66.

OTROS SUJETOS DEL DERECHO INTERNACIONAL

La evolución de la subjetividad internacional parece muy activa, ya que manifiesta la evolución de las relaciones internacionales en donde aparecen nuevos factores de poder y es precisamente esta situación la que lleva a ciertas confusiones. El hecho de que sean indudables factores de poder algunos entes internacionales, no significa que tengan una subjetividad jurídica en el derecho internacional público. Para ser considerado sujeto de derecho internacional es necesario pasar un riguroso examen alrededor de sus derechos y obligaciones internacionales y su capacidad de ejercicio. En algunos casos, como por ejemplo “los países subdesarrollados” como una nueva categoría de sujeto, son proyecciones que todavía no están totalmente maduras; ya que no resisten, por ahora, un examen sobre sus derechos y obligaciones internacionales y su capacidad de ejercicio.

Así vemos, que en la doctrina no hay una corriente dominante; son ideas, conceptos, que no tienen del todo una base teórico-práctica sólida, pero pueden ser proyecciones de instituciones de la subjetividad del futuro.

Tal es el caso de las empresas transnacionales, la humanidad, los países subdesarrollados, las Organizaciones Internacionales no Gubernamentales (ONG) entre otros conceptos. En el caso de las empresas transnacionales, algunos piensan, acertadamente, que éstas no deben de tener subjetividad internacional, y en caso de querer controlarlas, se debe hacer por medio de los estados de los cuales son originarios.⁵⁴ Otros, como el maestro César Sepúlveda, muestran cierta inclinación para incluirlas dentro del catálogo de sujetos de derecho internacional.⁵⁵ Los conceptos de humanidad y países subdesarrollados se encuentran también en discusión entre los estudiosos del derecho internacional.⁵⁶ En el caso de las ONG, su desarrollo y su gran impacto en las relaciones internacionales han hecho pensar que pueden constituir las en sujetos internacionales. Es indudable su gran impacto, sin embargo, es muy dudoso que sean titulares de derechos y obligaciones a tal grado que puedan constituirse en sujetos.

⁵⁴ Bernardo Sepúlveda, “Las empresas transnacionales y la transferencia de tecnología. Reflexiones sobre las perspectivas para su regulación internacional”, en *Los problemas en un mundo en proceso de cambio*. UNAM, México, 1978, p. 107.

⁵⁵ César Sepúlveda, *Derecho internacional*, op. cit., p. 495.

⁵⁶ Véase, por ejemplo, el interesante trabajo de Antonio Canchola Castro, en *Los sujetos del derecho internacional del desarrollo*. tesis de licenciatura Facultad de Derecho, UNAM, México, 1986.

Derecho internacional público
Victor M. Rojas Amandi

Instituto de Investigaciones Jurídicas
Director: Héctor Fix-Fierro
Secretario académico: Pedro Salazar Ugarte
Jefa del Departamento de Publicaciones: Elvia Lucía Flores Ávalos
Coordinadores de la colección: Miguel Carbonell y Raúl Márquez Romero
Coordinación editorial: Karla Beatriz Templos Núñez
Cuidado de la edición: Fabiola Fernanda Torres Lozano
Serie Manuales de Derecho 1

Nostra Ediciones S. A. de C. V.
Dirección: Mauricio Volpi
Editora Libros de Texto: Judith Sandoval
Jefa de diseño: Sandra Ferrer Alarcón
Formación: Lucero Vázquez Téllez

Primera edición: Nostra Ediciones, 2010

D. R. © Nostra Ediciones S. A. de C. V., 2010
Alberto Zamora 64, Col. Villa Coyoacán,
04000, México, D. E.

D. R. © Universidad Nacional Autónoma de México, 2010
Instituto de Investigaciones Jurídicas
Circuito Maestro Mario de la Cueva s/n,
Ciudad de la Investigación en Humanidades
Ciudad Universitaria, 04510, México, D. E.

Textos © Víctor M. Rojas Amandi

ISBN: 978-607-7603-56-6 Nostra Ediciones

Impreso en México

Prohibida su reproducción por cualquier medio mecánico
o electrónico existente o por existir sin la autorización escrita
del editor o titular de los derechos.

Derecho internacional público

Víctor M. Rojas Amandi



Cuestionario

1. ¿Qué se entiende por responsabilidad internacional?
2. ¿Cuáles son los cinco presupuestos de la responsabilidad internacional?
3. ¿Qué se entiende por conducta ilícita?
4. ¿Qué es el daño?
5. ¿Qué es la causalidad?
6. ¿Qué es la imputabilidad?
7. ¿Pueden las conductas de personas privadas ser imputables al Estado?
8. ¿Qué es la culpabilidad?
9. ¿Cuál es la causa más frecuente de responsabilidad internacional?
10. ¿Cuáles son las causas que excluyen la responsabilidad internacional?

CAPÍTULO SÉPTIMO

El reconocimiento internacional

El reconocimiento consiste en una manifestación unilateral de voluntad de un Estado mediante la que se reconoce la existencia de una determinada situación jurídica como puede ser: Estados, gobiernos, gobiernos de facto, movimientos beligerantes, comités de liberación nacionales. Se suelen distinguir dos grados: reconocimiento *de iure* y reconocimiento *de facto*.

I. Concepto

El reconocimiento consiste en una manifestación unilateral de voluntad de un Estado mediante la que se reconoce la existencia de una determinada situación jurídica, tal y como sería el caso de la existencia de un Estado, de un gobierno o de un comité de liberación nacional.

Una vez que el reconocimiento ha sido otorgado, el mismo no puede ser revocado. Una excepción a este principio existe sólo cuando el reconocimiento ya no tiene más objeto alguno debido a que el Estado o gobierno reconocidos han desaparecido.

II. Las situaciones que pueden ser objeto de reconocimiento

Cinco son las situaciones que pueden ser objeto de reconocimiento:

- A. Estados
- B. Gobiernos
- C. Gobiernos de facto

- D. Movimientos beligerantes
- E. Comités de liberación nacionales

III. Las formas del reconocimiento

Dos son las formas mediante las que se lleva a cabo el reconocimiento: expreso y tácito. El reconocimiento expreso se otorga mediante una declaración formal, escrita o verbal. El reconocimiento tácito se lleva a cabo mediante actos que llevan implícita la voluntad de un Estado de reconocer determinada situación, como por ejemplo, el establecimiento de relaciones diplomáticas, el recibimiento del jefe de Estado o, la conclusión de tratados internacionales bilaterales.

La conclusión por parte de un Estado de tratados multilaterales del que es parte otro Estado al que no ha reconocido, no implica su reconocimiento. Tampoco el hecho de que un Estado forme parte de una organización internacional de la que también formen parte otros Estados a los que no ha reconocido trae implícito un reconocimiento. Sin embargo, si en este último caso, el Estado ha manifestado su voluntad para que otro Estado entre a formar parte de la organización internacional, esto implicaría su reconocimiento tácito.

IV. Los grados del reconocimiento

Con relación a los efectos del reconocimiento se suelen distinguir dos grados: *reconocimiento de iure* y *reconocimiento de facto*. El reconocimiento *de iure* significa que, el Estado que reconoce acepta que el Estado reconocido cumple todos y cada uno de los requisitos necesarios para ser un sujeto del DIP. El reconocimiento *de facto*, en cambio, significa que, el Estado que reconoce acepta de manera provisional y guardando sus reservas para el futuro que, el Estado reconocido cumple las condiciones necesarias que exige el DIP para poder llegar a ser sujeto del DIP.

V. El reconocimiento de los Estados

Para que un Estado pueda ser reconocido, deben existir los tres elementos: territorio, poder y pueblo. La legitimidad del poder del Estado no es necesaria para el reconocimiento del mismo.

Hoy en día se discute si la calidad de Estado de una organización socio-política depende del reconocimiento (*teoría constitutiva*) o, por el contrario, el efecto del reconocimiento es solamente la confirmación de una situación que de hecho existe, de tal forma, que la calidad estatal existía aún antes de mediar el reconocimiento (*teoría declarativa*).

1. ¿Existe una obligación de otorgar un reconocimiento a un Estado?

Según la *doctrina Lauterpacht*, existe una obligación para otorgar el reconocimiento a los Estados existentes. Sin embargo, esta doctrina aún no ha llegado a ser parte del derecho de costumbre internacional, por lo que ningún Estado tiene derecho a ser reconocido por los demás Estados, ni se encuentra obligado a reconocer a los demás Estados.

2. Consecuencias de un reconocimiento prematuro

Cuando una organización social o movimiento político son reconocidos como Estado a pesar de que no existan los tres elementos, el Estado que reconoce lleva a cabo una conducta que se puede conceptuar como un ilícito internacional, debido a que la misma se puede tipificar como una intervención en los asuntos internos de otro Estado. En este caso, se debe tener en cuenta que, no se puede considerar que un nuevo Estado ha nacido mediante su separación de otro cuando aún existen luchas armadas entre las fuerzas armadas de ambos.

VI. El reconocimiento de los gobiernos

Normalmente no existe la necesidad de que un gobierno sea reconocido, pues el reconocimiento del Estado lleva implícito el reconocimiento de su gobierno. Sin embargo, el reconocimiento de un gobierno puede llegar a ser necesario cuando el mismo haya cambiado de una forma que resulte

contraria al régimen constitucional del Estado, pues en dicho caso se debe determinar si los nuevos gobernantes son competentes en los términos del DIP para representar al Estado en sus relaciones internacionales. Según la doctrina Estrada, el reconocimiento de un gobierno en tales casos, también implica una intromisión en los asuntos internos de otro Estado, sin embargo, dicha doctrina no ha llegado a ser parte de la costumbre internacional.

Para que un nuevo gobierno pueda ser reconocido, se requiere que el mismo ejerza un control efectivo sobre todo el territorio del Estado. Sobre esto, no debe existir oposición significativa alguna y dicho gobierno debe ser aceptado por una parte considerable de la población.

Siempre se debe tomar en cuenta que de acuerdo con la *doctrina Stimson*, a la que ya se le puede considerar parte del derecho de costumbre internacional, no debe ser reconocida ninguna situación que haya surgido mediante una violación del DIP. Tampoco se debe olvidar que la *doctrina Stimson* nos puede llevar a un conflicto con el principio de efectividad.

VII. El reconocimiento de los movimientos beligerantes

También es posible que un movimiento insurgente sea reconocido por el gobierno del país en el que lucha como un movimiento beligerante. La consecuencia de este reconocimiento es que, a los miembros del mismo no se les podrá aplicar más el derecho penal interno, y en cambio los mismos deberán ser objeto del derecho internacional de guerra (*ius in bello*).

Cuestionario

1. ¿Cómo se define el reconocimiento internacional?
2. ¿Cuáles son las situaciones que pueden ser objeto de reconocimiento internacional?
3. ¿Cuáles son las formas del reconocimiento internacional?
4. ¿Cuáles son los grados de reconocimiento?
5. ¿Qué sostiene la doctrina Lauterpacht sobre el reconocimiento de los Estados?
6. ¿Cuáles son las consecuencias de un reconocimiento prematuro de los Estados?
7. ¿Cuándo puede llegar a ser necesario el reconocimiento de un gobierno?
8. ¿Cuál es la consecuencia del reconocimiento de un movimiento beligerante?

APUNTES SOBRE EL RECONOCIMIENTO DE ESTADOS Y DE GOBIERNOS Abril de 2011

Luis Córdova Arellano
www.cordovaluis.org
cordovaluis@gmail.com

Cuando hablamos del surgimiento de nuevos Estados, tenemos que referirnos a la “sucesión de Estados”, así como al reconocimiento de Estados y de Gobiernos.

Respecto de la sucesión de Estados, existen dos convenciones, que no han entrado en vigor. Nos referimos a las siguientes Convenciones:

- a.- Convención de Viena sobre la sucesión de Estados en materia de tratados;
- b.- Convenio de Viena sobre la sucesión de Estados en materia de bienes, archivos y deudas de Estado.

[Pueden consultarse en: <http://www.bibliojuridica.org/libros/1/355/5.pdf>

También en: <http://www.dipublico.com.ar/instrumentos/20.html> y
<http://www.dipublico.com.ar/instrumentos/21.html>]

Por otra parte, existen dos teorías para explicar el surgimiento de los Estados:

a.- Teoría Declarativa (la de mayor fuerza): Un Estado surge cuando reúne todos los elementos para ser considerado un Estado (básicamente, territorio, población y gobierno).

b.- Teoría Constitutiva (también llamada “histórica”): Un Estado surge a la vida cuando es reconocido por los otros Estados.

La crítica que se hace a esta teoría es la siguiente: “*se puede prestar a condicionamiento por los países más fuertes, política y económicamente hablando. Aunque en la práctica, como lo vamos a ver, esta teoría se impone.*” (Manuel Becerra, *Panorama...*, p. 14).

Cabe señalar que la Convención de Viena sobre la Representación de los Estados en sus Relaciones con las Organizaciones Internacionales de Carácter Universal, establece lo siguiente:

ARTÍCULO 82.- 'NO RECONOCIMIENTO DE ESTADOS O DE GOBIERNOS O AUSENCIA DE RELACIONES DIPLOMÁTICAS O CONSULARES

1. Los derechos y las obligaciones del Estado huésped y del Estado que envía en virtud de la presente Convención no serán afectados ni por el no reconocimiento por uno de esos Estados del otro Estado o de su gobierno ni por la inexistencia o la ruptura de relaciones diplomáticas o consulares entre ellos.

2. El establecimiento o el mantenimiento de una misión, el envío o presencia de una delegación o de una delegación de observación o cualquier acto de aplicación de la presente Convención no entrañarán por sí mismos el reconocimiento por el Estado

que envía del Estado huésped o de su gobierno ni por el Estado huésped del Estado que envía o de su gobierno.

Ésta Convención no ha sido ratificada por México.

Dicha Convención hace “referencia a las misiones permanentes y a las delegaciones ante conferencias.” [Fuente: <http://www.sre.gob.mx/Acervo/resenaspublicaciones.htm>].

El artículo 82 antes citado parece inspirarse en la llamada Doctrina Estrada, misma que se refiere al **reconocimiento de gobiernos**.

Sobre ésta, Manuel Becerra expresa:

México ha conformado una doctrina concreta denominada doctrina Estrada, la cual surge como una reacción ante la práctica denigrante de condicionar el reconocimiento de los nuevos gobiernos, que trae por consecuencia una intromisión en los asuntos internos de los estados. También es producto de la experiencia amarga que ha sufrido México de intervenciones armadas, condicionamiento de su gobierno surgido de la revolución por parte de las grandes potencias continentales y extracontinentales.

Se le ha denominado doctrina Estrada a un comunicado hecho el 27 de septiembre de 1930, por el eminente diplomático mexicano Genaro Estrada, que en ese tiempo se desempeñaba como secretario de Relaciones Exteriores de México.

Fuente: Becerra Ramírez, Manuel, *Panorama del derecho mexicano. Derecho internacional público*; 1997. <http://www.bibliojuridica.org/libros/4/1911/5.pdf> [Las palabras del sinaloense Genaro Estrada pueden consultarse en esta misma obra].

Manuel Becerra extrae sus elementos esenciales:

a) México no se pronuncia en el sentido de otorgar reconocimientos.

b) México considera que el reconocimiento es una práctica denigrante que, además de herir la soberanía de otras naciones, coloca a éstas en el caso de que sus asuntos interiores puedan ser calificados en cualquier sentido por otros gobiernos.

c) El gobierno de México se limita a mantener o retirar, cuando lo crea procedente, a sus gentes diplomáticos y a confirmar aceptando, cuando también lo crea procedente, a los similares agentes diplomáticos que las naciones respectivas tengan acreditados en México, sin calificar, ni precipitadamente ni a posteriori, el derecho que tengan las naciones extranjeras para aceptar, mantener o sustituir a sus gobiernos o autoridades.

<http://www.bibliojuridica.org/libros/4/1911/5.pdf>

La valoración de Manuel Becerra sobre la Doctrina Estrada es la siguiente:

Estos tres puntos esenciales de la doctrina Estrada giran alrededor del principio de no intervención en los asuntos internos de los estados, y por supuesto ha tenido un papel muy importante en tanto que ha servido como freno de la intervención estadounidense en los países del continente. Freno que en muchos casos ha sido rebasado, pero en esta hipótesis se comporta claramente en violación de la normatividad internacional.

La práctica mexicana de la doctrina Estrada no ha sido del todo armónica, ya que es posible ver ciertas incongruencias. Como ya observaba Sepúlveda, México no reconoció al gobierno de facto encabezado por Francisco Franco, y reconoció al gobierno de la República en el exilio en agosto de 1945, y otros casos similares ocurrieron en Sudamérica en la década de los cuarenta. Lo mismo sucedió en 1989, en el caso de Panamá (en el conflicto entre los gobiernos de Estados Unidos y Panamá que desencadenó la invasión), cuando el gobierno mexicano hizo calificaciones de orden interno que sólo le correspondía hacer a los panameños.

En términos generales, la doctrina Estrada es una aportación de gran valor a la política exterior del continente americano, ya que está conectada estrechamente con principios de derecho que tienen validez universal. Resta al gobierno mexicano ser congruente con ella en todo momento.

El recientemente fallecido embajador mexicano (22-oct-2008, La Habana), Gustavo Iruegas, sobre la Doctrina Estrada, expresa lo siguiente:

La Doctrina Estrada es una política que asumió México en 1930, cuando se habían dado muchos golpes de Estado y cada vez que un Gobierno --en un país latinoamericano-- cambiaba de Gobierno, tenía que crearse el apoyo necesario entre otros países --principalmente en las grandes potencias-- para que lo reconocieran.

México --en una decisión que sirvió mucho para, de ahí en adelante, plantear una manera diferente el tratar este tema-- explicó que México no iba a reconocer ni a desconocer Gobiernos. Que se iba a limitar a continuar o no la relación diplomática con esos países. Pero que nunca diría: lo reconozco o lo desconozco.

En esta circunstancia, cuando se aplica ahora, lo que dijo el Presidente es que aplicará la Doctrina Estrada y que continuará la relación.

Fuente: Entrevista que ofrecieron Jorge G. Castañeda, Secretario de Relaciones Exteriores y Gustavo Iruegas, Subsecretario para América Latina y el Caribe, Viernes, 12 de Abril de 2002, San José, Costa Rica, 12 de abril de 2002. <http://fox.presidencia.gob.mx/actividades/?contenido=2880> [Consulta: octubre de 2008].

Se recomienda el siguiente artículo: MURIO GUSTAVO IRUEGAS, <http://www.jornada.unam.mx/2008/10/23/index.php?section=politica&article=012n1pol>)

Esta entrevista ofrecida por Gustavo Iruegas ocurre un día después del fallido Golpe de Estado en Venezuela.

*

Cabe señalar que la Comisión de Derecho Internacional (Reporte de 2003) ha expresado que podría verse como un ejemplo de “**Acto Unilateral**” (fuente de Derecho Internacional), el reconocimiento de Estados).

[Fuente: <http://untreaty.un.org/ilc/reports/2003/spanish/chp7.pdf>, párrafo 246].

Al respecto, la Comisión, expresa:

El acto unilateral en general y el acto de reconocimiento en particular debían ser formulados por personas habilitadas para actuar en el plano internacional y obligaba al Estado al que éstas representaban. Además, el acto debía ser expresado libremente, lo cual imponía determinadas condiciones de validez.

[Fuente: <http://untreaty.un.org/ilc/reports/2003/spanish/chp7.pdf>, párrafo 252].

En este sentido, podría argumentarse el principio: *Acta Sunt Servanda*, inspirado en aquel principio del derecho de los tratados (*Pacta Sunt Servanda*). Es decir, una vez declarado el Acto Unilateral, podría ser oponible, lo cual implica que la modificación, suspensión o revocación, ya no es facultad del autor del mismo.

La Comisión expresó sus dudas respecto a si el reconocimiento de Estados y de Gobiernos era realmente un Acto Unilateral o simplemente un acto discrecional de los Estados. (Párrafo 288).

En su reporte de 2004, la Comisión expresa:

201. El informe [ILC, 1996] trataba de varios casos de reconocimiento de Estados, debido a la abundancia de la práctica, sobre todo en relación con los “nuevos” Estados de Europa oriental (Estados de la ex Yugoslavia, por ejemplo). Se mencionaba también el reconocimiento condicional, así como casos de reconocimiento resultante de la participación en calidad de miembro de una organización internacional.*

202. En cambio, los casos de reconocimiento de gobiernos eran menos frecuentes y menos precisos. El mantenimiento o no de las relaciones diplomáticas o la retirada de embajadores constituían indicios en la práctica del reconocimiento.

* http://untreaty.un.org/ilc/documentation/english/A_51_10.pdf

*

Ahora bien, respecto a la llamada “**sucesión de Estados**”, Manuel Becerra analiza la desintegración de la Unión Soviética y de Yugoslavia, en relación a la posición que los Estados Unidos y Europa adoptaron al respecto.

Postura de los Estados Unidos sobre los nuevos Estados surgidos a raíz de la desintegración de la URSS:

RUSIA	UCRANIA, ARMENIA, KAZAJSTÁN, BELORRUSIA Y KIRGHIZISTÁN	MOLDAVIA, TURKMENISTÁN, AZERBAIJÁN, TADJIKISTÁN, GEORGIA Y UZBEQUISTÁN
<p>Reconoció a Rusia y la apoyó para que ocupara un asiento en el Consejo de Seguridad como miembro permanente.</p> <p>Cabe señalar que el representante permanente de la URSS en la ONU entregó una carta de Boris Yeltsin en la que manifiesta que Rusia sustituye a la URSS en las Naciones Unidas, incluyendo el asiento en el Consejo de Seguridad (derecho de veto). No hubo reacción en sentido negativo, es decir, fue aceptado tácitamente.</p>	<p>Reconoció la independencia de dichos estados al haber manifestado compromisos con los Estados Unidos.</p> <p>Se establecen relaciones diplomáticas. Apoyó su ingreso a las Naciones Unidas, excepto a Bielorrusia y Ucrania, que ya lo eran.</p>	<p>Se les reconocería si admiten compromisos con los Estados Unidos en temas de seguridad y democracia.</p>

La entonces Comunidad Europea, hoy Unión Europea, condicionó el reconocimiento de los nuevos Estados al respeto a la Carta de las Naciones Unidas; el otorgamiento de garantías a los derechos de las minorías; al respeto a la inviolabilidad de las fronteras; al respeto a las obligaciones de desarme y no-proliferación; así como al principio de solución pacífica de controversias (Becerra).

*

LA OPINIÓN CONSULTIVA DE LA CORTE SOBRE LA DECLARACIÓN DE INDEPENDENCIA DE KOSOVO

El 22 de julio de 2010, la Corte Internacional de Justicia (la Corte) emitió una opinión consultiva titulada “Conformidad con el Derecho Internacional de la declaración unilateral de independencia de Kosovo”.

Hago referencia a algunos puntos al respecto.

La Asamblea General de las Naciones Unidas solicitó a la Corte una opinión consultiva para que responda si la declaración unilateral de independencia realizada por las instituciones provisionales de auto-gobierno de Kosovo fue hecha de conformidad con el Derecho Internacional (Corte, Opinión Consultiva sobre Kosovo, 2008, www.icj-cij.org).

En esta opinión consultiva sobre la declaración unilateral de independencia de Kosovo, la Corte consideró que “el hecho de que la situación en Kosovo se encuentra ante el Consejo de Seguridad y que el Consejo ha ejercido sus facultades conforme al Capítulo VII de la Carta con respecto a esta situación no impide que la Asamblea General discuta cualquier aspecto de la situación, incluyendo la declaración de independencia. El límite que la Carta establece a la Asamblea General para proteger el rol del Consejo de Seguridad se encuentra en el artículo 12 y restringe la facultad de la Asamblea a realizar recomendaciones, pero no su facultad de entablar tal discusión” (párrafo 40).

Es decir, el Consejo de Seguridad tiene la facultad primaria en la protección de la paz y seguridad internacionales, y en tanto el Consejo conozca de un asunto, la Asamblea tiene restringida su capacidad de emitir recomendaciones, pero no así su derecho a discutir la situación, por ejemplo, la declaración unilateral de Kosovo. Inclusive, la Corte señala que existe una tendencia a que tanto el Consejo como la Asamblea de tratar en paralelo temas sobre el mismo asunto concernientes al mantenimiento de la paz y seguridad internacionales y la Asamblea tiende a ver los temas no sólo desde la perspectiva de la seguridad, sino también desde un punto de vista más amplio, ya sea humanitario, social o económico (párrafo 41).

La Corte recuerda la resolución “Unión Pro Paz” (377A), la cual subraya la responsabilidad primaria del Consejo de Seguridad en el mantenimiento de la paz y seguridad internacionales, pero “faculta a la Asamblea General a emitir recomendaciones y medidas colectivas para restablecer la paz y la seguridad internacionales en cualquier caso de amenaza a la paz, quebranto a la paz o algún acto de agresión y en tanto el Consejo de Seguridad es incapaz de actuar por la inexistencia de unanimidad entre sus miembros permanentes” (párrafo 42).

En suma, que el Consejo de Seguridad haya conocido del asunto no obsta para que la Corte responda la pregunta de la Asamblea General, esto es, si la declaración unilateral de Kosovo ha sido hecha de conformidad con el Derecho Internacional (párrafo 44).

Un punto destacable es que la Asamblea General emitió 15 resoluciones concernientes al financiamiento de la Misión Interina Administrativa de las Naciones Unidas en Kosovo (UNMIK, por sus siglas en inglés), una especie de “gobierno provisional” con presupuesto de las Naciones Unidas (párrafos 37 y 38). Además, la resolución 1244 (1999) autorizó la “presencia militar internacional” en Kosovo (KFOR por sus siglas en inglés).

La Corte apunta que la pregunta de la Asamblea General no se dirige a las consecuencias de la declaración, tampoco a si ha surgido un nuevo Estado, ni a las consecuencias legales del reconocimiento del Kosovo por ciertos Estados (párrafo 51). Analiza el objeto y propósito de la resolución 1244 (1999) del Consejo de Seguridad: “poner fin al conflicto armado en Kosovo”, así como autorizar una presencia civil internacional bajo el auspicio de la Secretaría General de las Naciones Unidas permitiendo la transición administrativa. Asimismo, el Consejo de Seguridad demandó un inmediato y verificable término a la violencia y represión en Kosovo por parte de la República Federal de Yugoslavia y se congratuló del consentimiento de Yugoslavia con la presencia civil y de seguridad internacional en su país. A la KFOR (“presencia militar internacional en Kosovo”) le permitió realizar las operaciones necesarias para garantizar un ambiente de seguridad a todos los ciudadanos de Kosovo (párrafo 58). Cabe la pregunta, ¿ciudadanos de Kosovo?

En las tareas de reconstrucción se le otorgó un rol especial a la Unión Europea. En un reporte que la Secretaría General presentó al Consejo de Seguridad se establece que la UNMIK sería liderada por un representante de la Secretaría General y que tendrá cuatro pilares: 1.- una administración civil interina liderada por las Naciones Unidas; 2.- Asuntos humanitarios con un rol especial de la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los refugiados (UNHCR, por sus siglas en inglés); 3.- “institution building” con un rol especial de la Organización para la Seguridad y la Cooperación en Europa (OSCE); y 4.- la reconstrucción con un rol especial de la Unión Europea (párrafo 61).

El representante de la Secretaría General de las Naciones Unidas (representante) emitió la regulación de la UNMIK (presencia civil internacional en Kosovo) en la cual se establece que las autoridades legislativa, ejecutiva y judicial es de interés de la UNMIK y son ejercidos por el representante (resolución 1999/1). Mediante la resolución 2001/9 se crea el Marco Constitucional Provisional del Auto-Gobierno (Marco Constitucional) donde se definen las relaciones entre el representante y el Auto-Gobierno. En el Marco Constitucional se otorgó plenos poderes al representante para revocar cualquier acto contrario a la resolución 1244 (1999), incluyendo el poder de veto sobre la Asamblea (párrafo 62).

Dicho en otras palabras amargas, mediante la resolución 1244 (1999) el Consejo de Seguridad ‘sustituyó la soberanía de Serbia (antes Yugoslavia) sobre una parte de su territorio, es decir, el Consejo de Seguridad y posteriormente el Marco Constitucional que otorgó poderes al representante, quitaron la soberanía a Serbia sobre Kosovo.

En 1994 se creó un Grupo de Contacto para dar seguimiento a la situación en los Balcanes. Este grupo lo conforma Francia, Alemania, Italia, Rusia y el Reino Unido. El Sr. Martti Ahtisaari, ex -presidente de Finlandia, fue nombrado Enviado Especial del Secretario General de las Naciones Unidas para el futuro de Kosovo. El Consejo de Seguridad aprobó como una referencia para la Secretaría General, luego entonces, para el representante, los Principios del Grupo de Contacto, citados por el Sr. Ahtisaari en sus labores como enviado especial. Uno de esos principios da la bienvenida a la intención del Secretario General de que una solución negociada es una prioridad internacional (párrafo 66). ¿Una solución negociada? Es importante señalar que la Corte se cuida mucho de no mencionar los

bombarddeos de la OTAN contra Yugoslavia. Sin duda, la ONU no es una creación “eslava” y sigue lejos de ser una organización de carácter “universal”. Es más bien una creación a imagen y semejanza de los Estados Unidos y Europa, “alta, rubia, de ojos azules”.

El enviado especial para el futuro de Kosovo, el Sr. Ahtisaari, después de un año de negociaciones llegó a la conclusión de que las partes no llegarían a un arreglo. Concluyó que la única solución viable es la independencia de Kosovo (párrafo 69).

El Consejo de Seguridad no llegó a un consenso para solucionar definitivamente “el futuro de Kosovo”. Sólo llegó a circularse un proyecto de resolución al respecto, pero el Consejo de Seguridad no llegó a un arreglo (párrafo 71). Cabe señalar que Vladimir Putin era presidente en el 2007, cuando se hizo circular dicho proyecto de resolución del Consejo de Seguridad.

Entre otras cosas, en la declaración de independencia de Kosovo se “invita y da la bienvenida a la Presencia Civil Internacional para supervisar la implementación del Plan Ahtisaari”. Asimismo, los líderes democráticamente electos “toman las obligaciones internacionales de Kosovo” (párrafo 75).

La declaración no fue transmitida al representante ni publicada en la Gaceta oficial del Auto-Gobierno. Serbia por su parte, declaró que la declaración unilateral de independencia es ilegal y no genera efectos jurídicos en Serbia y tampoco a nivel internacional (párrafo 77). Serbia lo consideró un acto ilegal.

Sin embargo, la Corte considera que “en ningún caso la práctica de los Estados en su totalidad sugiere que el acto de promulgar la declaración ha sido considerada contraria al derecho internacional” (párrafo 79).

Algunos Estados argumentaron ante la Corte la existencia de diversas resoluciones del Consejo de Seguridad condenando declaraciones de independencia (Rodesia, Chipre, y Srpska), así como que la declaración unilateral de independencia hecha por los “líderes” de Kosovo, se deriva de la violación de una norma imperativa *ius cogens*, esto es, del ilegítimo uso de la fuerza (párrafo 81), sin embargo la Corte consideró que “en el contexto de Kosovo, el Consejo de Seguridad nunca tomó esta posición” y que “de la práctica del Consejo de Seguridad no se infiere la existencia de una prohibición general contra la declaración unilateral de independencia” (párrafo 81).

La Corte también analiza el carácter obligatorio de la resolución 1244 (1999) del Consejo de Seguridad en virtud de haber sido tomada con base en el capítulo VII de la Carta de las Naciones Unidas “y por lo tanto claramente impone obligaciones internacionales”, asimismo, señala que “ningún de los participantes cuestionó que la resolución ... es parte del derecho relevante en la presente situación” (párrafo 85).

Por otra parte, la Corte otorgó carácter internacional al Marco Constitucional, toda vez que “su valor deriva del carácter obligatorio de la resolución 1244 (1999) y por lo tanto del derecho internacional” (párrafo 88).

Asimismo, la Corte expresa que el objeto y propósito de la resolución 1244 (1999) es el establecimiento de un régimen legal temporal sustituyendo el orden jurídico serbio con la finalidad de estabilizar Kosovo (párrafo 100), pero sin definir el estatus final de Kosovo (párrafo 118).

En consecuencia, la Corte concluye lo siguiente:

“La adopción de la declaración de independencia del 17 de febrero de 2008 no viola el derecho internacional general, la resolución 1244 (1999) ni el Marco Constitucional por lo que la adopción de dicha declaración no viola ninguna norma aplicable de derecho internacional” (párrafo 122).

*

Los acontecimientos dramáticos que llevaron a la desaparición tanto del bloque socialista como de la Unión de Repúblicas Socialistas Soviéticas pusieron nuevamente a prueba las normas internacionales de reconocimiento y de sucesión de estados.

La idea prevaleciente en la doctrina de derecho internacional de que el reconocimiento, en términos generales y sobre todo el de estados, más que una materia del derecho es un problema de la política internacional que está probada con la reciente práctica en el caso de desaparición de la Unión Soviética y Yugoslavia. En estos casos sobresale la postura de Estados Unidos y de la Comunidad Europea quienes incluso establecen ciertas normas mínimas para expresar su reconocimiento.

En efecto, a fin de hacer frente a los cuestionamientos sobre la desintegración de la URSS y Yugoslavia, la Comunidad Europea estableció las siguientes reglas concretas o requisitos para obtener el reconocimiento:

- a) Respeto por las disposiciones de la Carta de Naciones Unidas y los compromisos contenidos en el acta final de Helsinki y en la Carta de París, especialmente en relación con el Estado de derecho, la democracia y los derechos humanos;*
- b) Garantías para los derechos de las etnias, grupos nacionales y minorías...;*
- c) Respeto por la inviolabilidad de todas las fronteras las cuales sólo pueden ser cambiadas por medios pacíficos y de común acuerdo;*
- d) Aceptación de todos los compromisos relevantes en relación con el desarme y la no proliferación nuclear así como con la seguridad y estabilidad regional;*
- e) La obligación de resolver las controversias por medio de acuerdo, incluyendo, cuando sea apropiado por el recurso al arbitraje, todas las cuestiones relativas a la sucesión de estados y las disputas regionales.*

Las reglas concluyen con la prevención de que los Estados europeos "no reconocerán entidades que son el resultado de la agresión" y que "ellos tomarían en cuenta los efectos del reconocimiento en los estados vecinos.

Para el caso de Yugoslavia, a fin de hacer frente al problema de reconocimiento que siguió a la desintegración de la República Socialista Federal de Yugoslavia, la declaración introdujo más requisitos:

a) Aceptar las provisiones del proyecto de convención bajo consideración de la Conferencia sobre Yugoslavia, especialmente aquellas relativas al capítulo II sobre derechos humanos y derechos de grupos étnicos o nacionales;

b) Apoyar los esfuerzos de la Secretaría General y del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas y la continuación de la Conferencia sobre Yugoslavia.

La desintegración de la Unión Soviética

Como resultado de la desintegración de la URSS, 15 estados emergieron y en lo que se refiere a su reconocimiento, tuvieron un tratamiento diferenciado.

Primero tenemos el caso de los tres estados del Báltico: Letonia, Lituania y Estonia, que es singular por sus antecedentes históricos. Estos tres gobiernos fueron reconocidos como estados independientes a principios de la década de los veinte (por ejemplo, mediante el tratado celebrado entre Lituania y Rusia en el año de 1920 se reconoce la soberanía plena de Rusia sobre Latvia). Otro aspecto importante en la historia es el tratado firmado entre la URSS y Alemania denominado Pacto Molotov Ribbentrop de 1939 que contenía un acuerdo secreto (los datos y el mismo acuerdo secreto se dio a la publicidad durante la política de transparencia informativa —la glasnost— impulsada por el entonces líder soviético Mijail Gorbachov) que planeaba la anexión a la URSS de los tres estados del Báltico, como en efecto sucedió en 1940 cuando gobiernos títeres en el poder de los tres estados pidieron y lograron la anexión de sus estados a la URSS. La reacción de la mayoría de los estados occidentales fue que de jure reconocían a los tres estados del Báltico y aceptaban un control de fado por parte de la Unión Soviética, por lo que en consecuencia no mantenían relaciones diplomáticas con ellos.

En 1991, después del abortado golpe de Estado en contra del gobierno de Gorbachov, Lituania insistió sobre su independencia. En poco tiempo, las tres ex repúblicas del Báltico fueron reconocidas por la comunidad internacional.

Lo interesante del caso es que tanto los miembros de la Comunidad Europea como Estados Unidos y otros países no usaron el término de "reconocimiento". Por ejemplo, los europeos en su comunicado del 27 de agosto de 1991 se referían a "la restauración de la soberanía e independencia de los estados del Báltico que habían perdido en 1940" y confirmaban la decisión de reestablecer relaciones diplomáticas inmediatamente.

Otro caso es el de las tres repúblicas eslavas, Ucrania, Belorrusia (actualmente se denomina Belarús) y Rusia. Desde julio de 1990 Belorrusia y Ucrania habían declarado su soberanía pero no hubo una reacción internacional. Después del fallido golpe de Estado en Moscú, el 24 de agosto de 1991, Ucrania y Belorrusia declararon su independencia. La declaración de Ucrania la hizo sujeta al referéndum realizado el primero de diciembre de 1991, el cual dio por resultado una votación en favor de la independencia de 90 por ciento de la población.

En virtud de que el ex presidente soviético Mijail Gorbachov todavía hacía maniobras para salvar del naufragio a la URSS, sólo algunos países se apresuraron a reconocer la independencia de Ucrania, entre ellos Canadá, Polonia, Hungría y Rusia, entonces todavía República de la URSS.

Es interesante notar que Canadá tomó esa decisión en virtud de la gran población de ucranianos que tiene en su territorio y lo hizo con base en los resultados del referéndum. Ahora Canadá enfrenta el mismo problema, pero ahora con una de sus provincias, Quebec.

Dos reuniones sellaron la suerte de la Unión Soviética, la primera celebrada el 8 de diciembre en Minsk en donde las tres repúblicas eslavas, Rusia, Ucrania y Belorrusia declararon que "la URSS dejaba de existir, como sujeto de derecho internacional y como una realidad geopolítica"; y la reunión de Alma-Ata, Kazajstán, del 21 de diciembre en donde se dieron cita once ex repúblicas soviéticas: Ucrania, Belorrusia, Rusia, Kazajstán, Kirghizistán, Tadjikistán, Turkmenistán, Uzbekistán, Armenia, Azerbaiján y Moldavia, las cuales formalmente establecieron la Comunidad de Estados Independientes y la terminación de la URSS."

Habiendo establecido sus reglas, la Comunidad Europea pudo reaccionar rápidamente a este acontecimiento; el 23 de diciembre emitió una declaración sobre el "Futuro Estatus de Rusia y de las Otras Repúblicas Soviéticas" en la cual se reconoció a Rusia como continuadora de la personalidad jurídica internacional de la URSS. Aquí no se utilizó el concepto de reconocimiento. Más tarde, gradualmente, hasta que todas cumplieron los requisitos anotados, se reconoció a las otras ex repúblicas soviéticas.

Otra prueba del carácter político del reconocimiento es la postura de Estados Unidos, cuyo presidente en aquel tiempo, George Bush, en un mensaje por televisión saludó el nacimiento de los nuevos estados con motivo de la desintegración de la URSS e hizo una diferencia de reconocimiento, dividiendo a los nuevos estados en tres categorías. En la primera, reconoció a Rusia y anunció su apoyo para que ocupara un puesto en el Consejo de Seguridad de Naciones Unidas; en la segunda, reconoció la independencia de Ucrania, Armenia, Kazajstán, Belorrusia y Kirghizistán y en virtud de que estas ex repúblicas manifestaron bilateralmente compromisos hacia EUA, se acordó establecer relaciones diplomáticas con ellas y apoyarlas para ser miembros de las Naciones

Unidas a aquellas que no lo fueran. En la tercera categoría se refirió a seis ex repúblicas, Moldavia (actualmente se le reconoce como Moldava), Turkmenistán, Azerbaijón, Tadjikistán, Georgia y Uzbequistán, a las cuales se les condicionó el reconocimiento para "cuando tengamos la satisfacción de que ellas han hecho los mismos compromisos respecto de políticas responsables de seguridad y de principios democráticos, como lo han hecho los demás estados que hemos reconocido actualmente" (discurso, transmitido por TV, del presidente Bush el 25 de diciembre de 1991).

Es de notar que en los recientes casos de reconocimiento a que nos hemos referido, la institución del referéndum ha jugado un papel importante, como una manera de medir la autodeterminación de los pueblos, principio base de la soberanía.

Por lo que toca a la membresía de los organismos internacionales, también el caso de Rusia muestra ciertas consideraciones de carácter político no jurídico. En efecto, el 24 de diciembre de 1991 el representante permanente de la URSS en la Organización de Naciones Unidas entregó al secretario general una carta de Boris Yeltsin en la que manifestaba que "la Federación Rusa ocupará el lugar de la URSS como miembro de las Naciones Unidas, incluido el Consejo de Seguridad y todos los demás órganos y organizaciones del sistema de Naciones Unidas, con el apoyo de los estados de la Comunidad de estados Independientes" y más adelante afirmaba que la Federación Rusa "asume la plena responsabilidad de todos los derechos y obligaciones de la Unión de Repúblicas Socialistas Soviéticas con arreglo a la Carta de las Naciones Unidas, incluidas las obligaciones financieras". Más tarde, el mismo secretario general hizo circular la carta entre las misiones permanentes acreditadas ante las Naciones Unidas.

Lo interesante del asunto es que no hubo ninguna reacción negativa sobre esta carta. De esa manera hubo una aceptación tácita de que Rusia fuera la continuadora de la URSS en la membresía, con todos los derechos en la ONU, por lo que Rusia, Ucrania y Belorrusia no necesitaron solicitar su admisión a las Naciones Unidas (estas dos últimas porque ya eran originarias de la ONU) siguiendo el procedimiento del artículo 4 de su estatuto, como sí lo tuvieron que hacer las demás ex repúblicas soviéticas.

El tema de la sucesión de Estados está regulado por el derecho consuetudinario. Algunas de sus reglas se han "codificado" en las Convenciones citadas arriba. Nos referimos a la Convención de Viena sobre la sucesión de Estados en materia de tratados y al Convenio de Viena sobre la sucesión de Estados en materia de bienes, archivos y deudas de Estado.

En la práctica, los problemas derivados de la sucesión de Estados se han resuelto por medio de la negociación a través de tratados de carácter bilateral o multilateral (Unión Soviética y Alemania, por ejemplo).

¿Qué ocurre con los tratados en vigor?

1.- "En este caso, el Estado predecesor permanece como parte de los acuerdos que se le aplicarán, de ahí en adelante, dentro de los nuevos límites espaciales; lógicamente no seguirá siendo miembro del tratado que se refiera al territorio del cual el Estado predecesor perdió su control."

2.- "En cuanto al Estado sucesor, en el caso de que hubiera existido antes de la mutación, aplicará dentro de sus nuevos límites territoriales los tratados de los cuales formaba parte. Es decir, ésta es una regla que se refiere a la simple variación de los límites espaciales."

3.- Libertad del Sucesor: "Esto significa que en regla general, el sucesor no es parte de los tratados en cuya elaboración no ha participado, es decir se aplica las reglas de "tabla rasa". Sin embargo, este criterio se atempera en relación con los tratados multilaterales, ya que si bien el Estado sucesor no ha sido parte de estos tratados, tiene una vocación para suceder al Estado predecesor y a emprender, por su propia cuenta, la participación al régimen convencional. Es decir, a los principios de intransferibilidad y de variación espacial del orden jurídico se agrega el principio de aceptación selectiva por el Estado sucesor, del orden jurídico convencional establecido por el predecesor."

4.- Excepción a la Libertad del Sucesor: Se refiere a "los tratados cuyo objeto sea establecer un régimen territorial específico (tratados sobre fronteras, sobre servidumbre, la creación de un estatus de neutralidad, etcétera) los cuales no serán afectados por la sucesión de estados. Aquí se aplica la doctrina de *uti possidetis* que se refiere al respeto de las fronteras, incluyendo los tratados sobre fronteras."

5.- "En lo que se refiere a los efectos de la sucesión de estados en el derecho interno, las reglas consuetudinarias son un tanto imprecisas ya que las materias a las que se aplican son muy variadas: bienes, obligaciones contractuales, derecho de las personas, etcétera. Normalmente, el Estado sucesor no está obligado por las normas que fueron creadas por una soberanía que no es la suya; sin embargo, por razones prácticas, y en interés de la población se mantienen temporalmente todas o parte de las normas creadas por el Estado predecesor."

6.- "En relación con los bienes públicos, se aplica, en términos generales, la regla de que la sucesión trae por consecuencia la "extinción de los derechos del Estado predecesor y el nacimiento de los del Estado sucesor". En la práctica se aplica este principio, o bien, se reparten los bienes a prorrata entre el Estado predecesor y el Estado sucesor."

7.- "En el caso de las deudas, si son deudas generales contraídas dentro del interés del país, se transmiten a prorrata de acuerdo con la capacidad contributiva del territorio transferido y en el caso de las deudas locales contraídas en interés del territorio del sucesor se transmite en forma total a éste."

8.- "Existe también el principio de las "deudas odiosas", que son las contraídas por las colonias en perjuicio de sus colonias; en este caso, el Estado sucesor se niega a hacerse cargo de las deudas contraídas."

9.- “En relación con los compromisos efectuados por el Estado predecesor sobre la explotación de los recursos naturales (por ejemplo, concesiones de explotación), se aplica el principio de la soberanía permanente sobre los recursos naturales que es un argumento fuerte de los estados sucesores, y más cuando su aparición tiene como causa la descolonización.”

10.- “En lo que toca a la nacionalidad, normalmente ésta es afectada ya que se toma la del sucesor; sin embargo, en ocasiones se mantiene la nacionalidad del predecesor seguido de un derecho de opción a los ciudadanos. En algunos casos se reconoce una doble nacionalidad como en el caso de Rusia.”

[Fuente: Manuel Becerra].

APÉNDICE

“Se le ha denominado doctrina Estrada a un comunicado hecho el 27 de septiembre de 1930, por el eminente diplomático mexicano Genaro Estrada, que en ese tiempo se desempeñaba como secretario de Relaciones Exteriores de México:

Con motivo de los cambios de régimen ocurridos en algunos países de la América del Sur, el gobierno de México ha tenido necesidad, una vez más, de decir la aplicación, por su parte, de la teoría llamada de "reconocimiento" de gobiernos.

Es un hecho muy conocido el de que México ha sufrido como pocos países, hace algunos años, las consecuencias de esa doctrina que deja al arbitrio de gobiernos extranjeros el pronunciarse sobre la legitimidad o ilegitimidad de otro régimen, produciéndose con ese motivo situaciones en que la capacidad legal o el ascenso nacional de gobiernos o autoridades, parece supeditarse a la opinión de los extraños.

La doctrina de los llamados "reconocimientos" ha sido aplicada, a partir de la Gran Guerra, particularmente a naciones de este continente, sin que en muy conocidos casos de cambios de régimen en países de Europa los gobiernos de las naciones hayan reconocido expresamente, por lo cual el sistema ha venido transformándose en una especialidad para las repúblicas latinoamericanas.

Después de un estudio muy atento sobre la materia, el gobierno de México ha transmitido instrucciones a sus ministros o encargados de negocios en los países afectados por las recientes crisis políticas, haciéndoles conocer que México no se pronuncia en el sentido de otorgar reconocimientos, porque considera que ésta es una práctica denigrante que, sobre herir la soberanía de otras naciones, coloca a éstas en el caso de que sus asuntos interiores puedan ser calificados en cualquier sentido por otros gobiernos, quienes de hecho asumen una actitud de crítica al decidir, favorablemente o desfavorablemente, sobre la capacidad legal de regímenes extranjeros. En consecuencia, el gobierno de México se limita a mantener o retirar, cuando lo crea procedente, a sus agentes diplomáticos y a continuar aceptando, cuando también lo considere procedente, a los similares agentes diplomáticos que las naciones respectivas tengan acreditados en México, sin calificar, ni precipitadamente ni a posteriori, el derecho que tengan las naciones extranjeras para aceptar, mantener o subsistir a sus gobiernos o autoridades. Naturalmente, en cuanto a las fórmulas habituales para acreditar y recibir agentes y canjear cartas autógrafas de jefes de Estado y cancillerías, continuará usando las mismas que hasta ahora, aceptando por el derecho internacional y el derecho diplomático.”