

REGLAS DE IDENTIDAD DE ESTADOS ACEPTADAS EN EL DERECHO INTERNACIONAL

Marta Salazar Sánchez

Universidad de Chile y
Universidad Autónoma
del Sur (Temuco)

I INTRODUCCION

De acuerdo a un principio ampliamente aceptado, si dos sujetos de Derecho Internacional son idénticos, no se puede presentar, entre ellos, un caso de sucesión de Estados. La identidad de los sujetos excluye, pues, la sucesión de Estados en materia de Derecho Internacional. De manera que, como ha demostrado Hall, la personalidad de los Estados es la clave para determinar si existe un caso de sucesión de Estados o no¹. En consecuencia, sólo existe sucesión si un sujeto ha reemplazado a otro en su posición jurídica de Derecho Internacional². Por tanto, sucesión e identidad se excluyen mutuamente.

Con el término de la Primera Guerra Mundial se suscitaron importantes problemas relativos a la identidad de Derecho Internacional. La "disolución" de la Monarquía Austro-húngara y del Imperio Turco dio lugar a una serie de problemas que, en realidad, nunca pudieron ser resueltos del todo.

Años después, la anexión de Austria por parte del Tercer Reich en 1938 no hizo sino aumentar el número de cuestiones para las cuales no era sencillo encontrar una solución, al menos una solución única. Luego de la Segunda Guerra Mundial surgió la doctrina de los "Estados reestablecidos", que arrojó algo de claridad en el difícil panorama jurídico-político de la postguerra.

Por otra parte, la Unión Soviética negaba su identidad con el Imperio de los Zares.

Marek ha demostrado que, en realidad, no hubo una negación real de la identidad, sino, más bien, la URSS la restringió sólo a algunos casos³.

La revolución que ha tenido lugar en Europa Central y del Este en los últimos años ha alterado sustancialmente la configuración del mapa político de esta región y determinado la formación y el "restablecimiento" de una serie de "nuevos" y "viejos" Estados. De esta forma, el problema de la identidad y continuidad en Derecho Internacional se ha convertido en uno de los tópicos de más importancia práctica y ha comenzado a ser reanalizado por los internacionalistas contemporáneos.

Las relaciones entre los conceptos de identidad y continuidad han sido estudiadas por el Derecho Internacional, fundamentalmente a partir de la segunda mitad de este siglo. Las ideas formuladas por Marek en 1954 han encontrado amplia acogida en la doctrina. Según esta autora, ambos conceptos son inseparables, de modo que no existe continuidad sin identidad⁴; la identidad del Estado es un concepto estático, la continuidad, su "predicado dinámico"⁵. A su vez, Fiedler —en otra de las obras fundamentales sobre este tema— demuestra que, en tiempos de cambios políticos, el concepto dinámico de continuidad adquiere importancia en desmedro del estático de identidad⁶.

Hay un problema que no puede dejar de ser mencionado. Es el de determinar si el concepto de identidad es de Derecho Internacional o de Derecho Interno. Aquí nos enfrentamos con las tesis monistas y dualistas acerca

¹ EDWARD HALL, William; PEARCE HIGGINS, A.: *A Treatise on International Law*, 8ª edición, Oxford, 1924, p. 114.

² Sobre el tema de la sucesión de Estados, ver mi ponencia "Consideraciones acerca del actual desarrollo de la doctrina de la sucesión de Estados en el Derecho Internacional", presentada a las Jornadas de Derecho Público de 1992 en Concepción.

³ MAREK, Krystyna: *Identity and Continuity of States in Public International Law*, 1954, Ginebra, pp. 34 y ss.

⁴ MAREK, o.c., p. 6.

⁵ MAREK, o.c., p. 5.

⁶ FIEDLER: *Das Kontinuitätsproblem im Völkerrecht*, Freiburg / München, 1978, p. 37.

de los órdenes jurídicos interno e internacional y de sus eventuales relaciones. Referirse a tal cuestión exige un tratamiento aparte y no es mi intención desarrollar tal problema en esta oportunidad. No obstante, este artículo supone la aceptación de la teoría que reconoce una especificidad propia a la noción de personalidad estatal para el Derecho Internacional y, por tanto, desarrolla un concepto de identidad y continuidad estatales basadas precisamente sobre el Estado como sujeto del Derecho Internacional.

II. LAS REGLAS FUNDAMENTALES DE LA IDENTIDAD

Del análisis de los casos y del estudio de la doctrina, se deduce la existencia de tres reglas indiscutidas para determinar que estamos frente a un caso de identidad estatal de Derecho Internacional. Esto ocurre cuando se produce: 1. una transformación "interna" de carácter revolucionario; 2. una modificación territorial; 3. o bien, en relación a las normas jurídicas dictadas por el Estado ocupante, durante la *occupatio bellica*.

1. Transformación intraestatal revolucionaria

Es la llamada regla clásica⁷ de la identidad, cuyos orígenes se encuentran en Grocio, Bynkershoek y Puffendorf⁸. Según ella, los cambios en la Constitución del Estado, causados por una revolución o por otro tipo de ruptura institucional, no afectan la personalidad jurídica internacional. El Estado continúa siendo el mismo y, por tanto, sus derechos y obligaciones de Derecho Internacional permanecen inalterados. Incluso la existencia de un gobierno de facto no reconocido no altera esta situación.

El ejemplo clásico de cumplimiento de esta primera regla es el de Francia. Pese a todas las revoluciones y modificaciones territoriales, el Estado francés ha conservado su identidad como sujeto de Derecho Internacio-

nal, desde la época de los inicios del Derecho Internacional moderno hasta hoy⁹.

Aun cuando hay unanimidad entre los internacionalistas en torno a este principio —que en el Protocolo de Londres de 1831¹⁰ fue denominado *grand principe* del Derecho Internacional— la discordancia se produce al momento de determinar, con más precisión, sus contornos.

Sibert señala que "el Estado mantiene su personalidad jurídica a pesar de los cambios en su Constitución interna"¹¹. Otro autor agrega que las transformaciones radicales en la "forma de gobierno" no tienen influencia respecto a la continuación de la personalidad de Derecho Internacional del Estado¹². Rousseau escribe "L'État reste le même en dépit des changements ... qui interviennent dans sa structure constitutionnelle ou dans son organisation intérieure"¹³. Schwarzenberg aclara que "una revolución tiene solamente efecto sobre el ámbito doméstico, no sobre la personalidad internacional del Estado"¹⁴. Otro autor explica: "una revolución carece de efectos en el Derecho Internacional; los efectos de la revolución se circunscriben al Derecho Público interno"¹⁵. Con Verdross se puede decir que "un Estado no se acaba con una revolución o un golpe de Estado"¹⁶.

Pese a que su formulación literal parece sugerirlo, esta primera regla de identidad no se limita al caso de una revolución o transformación fundamental del Derecho Público interno. Al recurrir al ejemplo de la revolución, se pretende señalar que, incluso en este caso extremo, no se produce un cambio en la personalidad de Derecho Internacional¹⁷. También

⁹ OPPENHEIM, L.; LAUTERPACHT, H.: *International Law. A Treatise*, tomo I Peace, 8ª edición, Londres, 1955, p. 154.

¹⁰ Texto en Marek, o.c., p. 32.

¹¹ SIBERT: *Traité de droit international public*, tomo I, 1950, pp. 205 y 206, citado en Fiedler, o.c., p. 49.

¹² FENWICK, Charles G.: *International Law*, 3ª edición, Nueva York, 1948, pp. 157 y 158.

¹³ ROUSSEAU, Charles: *Principes de droit international public*, en *Recueil des Cours de l'Académie de droit international*, París, 1958, tomo I, p. 438.

¹⁴ SCHWARZENBERG, Georg: *A Manual of International Law*, 5ª edición, Londres, 1967, p. 86.

¹⁵ MIRKINE-GUETZÉVITCH, B.: *Droit constitutionnel international*, 1933, p. 49.

¹⁶ VERDROSS, Alfred: *Völkerrecht*, 5ª edición, Viena, 1964, p. 249.

¹⁷ FIEDLER, o.c., p. 47.

⁷ Así denominada por Max Huber: *Die Staatensuccession*, Leipzig, 1898, p. 7.

⁸ HERZ, Hans: *Die Identität des Staates*, Colonia, 1931, p. 9; del mismo autor: *Beiträge zum Problem der Identität des Staates*, en: *Zeitschrift für öffentliches Recht*, XV / 1935, pp. 242 y 245.

una modificación fundamental del sistema político puede ser el resultado de un procedimiento democrático y pacífico¹⁸, pensemos tan sólo en los procesos de transición que han vivido algunos de los países de Europa Central en los últimos años.

En este sentido, McNair señala que la identidad en la personalidad del Estado se mantiene pese a los cambios *in the physical person of its Head, or in its Government*¹⁹. Lo importante es que las transformaciones en el Derecho Público interno, por sustanciales que sean, no afectan la personalidad jurídica internacional del Estado. Cual sea su causa—revolución, golpe de Estado, elecciones democráticas pacíficas— es irrelevante para el Derecho Internacional.

En el pasado, la práctica y la doctrina internacionales no han utilizado frecuentemente las expresiones "continuidad" o "identidad" del Estado, sino que se han referido a la subsistencia de sus derechos y deberes. Así lo hace el ya citado Protocolo de Londres de 1831: "*d'après ce principe..., les Traités ne perdent pas leur puissance, quel que soient les changements qui interviennent dans l'organisation intérieure des peuples*"²⁰. Anzilotti señala: "*Verfassungsänderungen haben keinen Einfluss auf die völkerrechtlichen Verpflichtungen des Staates*" (las transformaciones constitucionales carecen de influencia en las obligaciones de Derecho Internacional del Estado)²¹. Recientemente, Starke se refiere al "principio de continuidad" como "sujeción del Estado en sus derechos y obligaciones internacionales"²².

Lo que no se puede perder de vista es la circunstancia que la identidad internacional de los Estados es el fundamento y la condición de la subsistencia de sus derechos y obligaciones internacionales. No obstante, la identidad no ha sido frecuentemente mencionada, pues la doctrina y los tratados se refieren más bien

al efecto más notorio, cual es la subsistencia de las relaciones de derecho²³.

De manera que las relaciones de derecho no pueden subsistir sino sobre la base de la identidad estatal. No obstante, si, en un caso concreto los derechos y deberes del Estado no continúan en vigencia, podemos tener la seguridad de que tampoco existe una identidad estatal de Derecho Internacional. La subsistencia del Estado es condición de la subsistencia de sus derechos y deberes; de igual forma, la subsistencia de los derechos y deberes exige la subsistencia del mismo sujeto de derecho; esto es, del mismo Estado.

En los casos en que los autores otorgan a alguno de los elementos del Estado una importancia mayor a la de otros "componentes", tal factor es elevado a la categoría decisiva para determinar la identidad del Estado. Así, para Verdross será el pueblo (*Staatsvolk*), para Kelsen, el orden jurídico y para Marek la soberanía e independencia²⁴.

Los internacionalistas ofrecen distintas razones en apoyo de la regla clásica de la identidad y su fundamentación varía de un autor a otro. Las diferentes concepciones acerca de la teoría del Estado tampoco alteran el reconocimiento de este principio. La regla clásica de la identidad es defendida especialmente por los autores normativistas, a pesar de que éstos debieran ser los primeros en reconocer el fin de un ordenamiento jurídico —y, por tanto, del Estado— luego de una revolución. Para estos autores, el reconocimiento de la regla de la identidad significa abandonar el punto de partida de toda su construcción teórica y los obliga a realizar una serie de complicadas construcciones dogmáticas²⁵.

2. Modificaciones territoriales

Las modificaciones en el territorio del Estado tampoco afectan su identidad. Esta regla es reconocida tanto cuando se aplica individualmente²⁶ o conjuntamente con la regla anterior²⁷. Esta segunda regla de identidad es el

¹⁸ WITKOWSKI, Ralf: Die Staatensukzession in völkerrechtliche Verträge unter besonderer Berücksichtigung der Herstellung der staatlichen Einheit Deutschlands, Frankfurt/Berlin, 1992, p. 15.

¹⁹ McNAIR, Arnold: International Law Opinions, Tomo I, Cambridge, 1956, p. 3.

²⁰ Texto en Marek: o.c., p. 32.

²¹ ANZILOTTI, Dionisio: Lehrbuch des Völkerrechts, Tomo I, Berlín/Leipzig, 1929, p. 132.

²² STARKE, Joseph G.: An Introduction to International Law, 8ª edición, Londres, 1977, p. 364.

²³ ARANGIO-RUIZ, Gaetano: L'État dans le sens du Droit des Gens et la Notion du Droit International, en Österreichische Zeitschrift für öffentliches Recht XXVI/1975, pp. 308 y ss.

²⁴ Cfr. FIEDLER, o.c., p. 49.

²⁵ Crítica en Wilfred FIEDLER: Staatskontinuität und Verfassungsrechtsprechung, Freiburg/München, 1970, pp. 43 y ss.

²⁶ Marek, o.c., pp. 15 y ss.

²⁷ JELLINEK, Feorg: Allgemeine Staatslehre, 7ª reimpression (de la 3ª edición de Kiel, 1921), Darmstadt, 1960, p. 281.

fundamento del principio de la movilidad de las fronteras o *moving treaty frontiers*.

Pese a la unanimidad en el reconocimiento de esta regla, su aplicación práctica no presenta la misma claridad. Problemático es, sobre todo, determinar cuándo una modificación territorial conduce a la disolución del Estado y en qué casos no altera su identidad. Está claro que la desaparición total del territorio del Estado —caso más bien hipotético— conduciría al término del Estado. Se trata de delimitar qué envergadura debe tener la transformación territorial para que conduzca a la disolución del Estado y hasta qué extensión puede llegar a tener, para que signifique su continuidad.

Según Guggenheim, no existe continuidad si las transformaciones territoriales "son cuantitativamente muy significativas"²⁸. Bernhardt exige que el territorio, en consideración a su población e importancia, no se halle en una situación manifiestamente desproporcionada o de desequilibrio en relación al territorio perdido (*nicht in einem ausgesprochenen Missverhältnis zu den verlorenen Gebietsteilen*)²⁹.

Por otra parte, Seidel-Hohenveldern señala que incluso transformaciones radicales en la extensión o envergadura (*Umfang*) del Estado no tienen influencia sobre la subsistencia de la personalidad estatal³⁰. Mosler sostiene que la capacidad jurídica del Estado permanece inalterada, si su "substancia" (territorio y población) no es alterada, de tal forma que la continuidad del Estado —como forma de vida histórico-política del pueblo en ella organizado— no es interrumpida³¹.

Los ejemplos de los autores citados permiten apreciar que, pese al reconocimiento general de esta segunda regla de la identidad, no existe un criterio unánime para determinar su aplicación concreta. La cuestión clave es saber cuán grande puede ser la dimensión de la transformación territorial para permitir la subsistencia del mismo Estado y, por tanto, su continuidad. En otras palabras, cuáles son las

dimensiones máximas del territorio perdido para que no conduzcan necesariamente a la disolución del Estado e impidan la continuidad.

Durante el siglo pasado se presentaron algunos casos en que la pérdida considerable de territorios no afectó la identidad del Estado y, por tanto, no condujo a su disolución: es el caso de Prusia, luego de la Paz de Tilsit en 1807; de Francia, en 1815 y 1871; de Turquía, en 1829 y 1878; de Austria, que en 1859 perdió Lombardía, y en 1866, Venecia.

Después de la Primera Guerra Mundial, la disolución de Austria-Hungría no impidió a las potencias vencedoras establecer, por medio del Tratado de Saint Germain, la identidad de la nueva República de Austria y la Monarquía del Danubio, de manera que sobre el pequeño Estado austriaco recayó el peso de la responsabilidad de Derecho Internacional del antiguo Imperio.

En 1925 el juez Borel determinó la continuidad entre Turquía y el antiguo Imperio Otomano³², pese a la considerable transformación territorial de éste como consecuencia de la guerra. "En droit international la République doit être considérée comme continuante la personnalité de l'Empire Ottoman". Por tanto, el juez estableció la obligación de Turquía de responder de la deuda del Estado Otomano.

Como se aprecia, en estos últimos casos, también razones políticas han contribuido a sostener la tesis de la identidad, lo cual no resta significación al concepto estrictamente jurídico de identidad. En ellos se ha determinado primero la subsistencia de la personalidad de Derecho Internacional del Estado y, como su consecuencia, la responsabilidad jurídica del mismo.

3. El caso de la *occupatio bellica*

La tercera regla de identidad aceptada ampliamente por la doctrina es la relativa a las normas jurídicas dictadas por el Estado ocupante para que tengan vigencia en el Estado ocupado durante la *occupatio bellica*³³. Las

²⁸ GUGGENHEIM, Paul: *Traité de Droit International Public*, Ginebra, 1953/1954, tomo I, p. 406.

²⁹ BERNHARDT, Rudolf: Artículo *Kontinuität*, en: Karl Strupp/Hans-Jürgen Schlochauer: *Wörterbuch des Völkerrechts*, tomo 2, 2ª edición, Berlín, 1961, p. 295.

³⁰ SEIDL-HOHENVELDERN, Ignaz: *Völkerrecht* 7ª edición, Colonia/Berlín/Bonn/München, 1992, p. 156.

³¹ MOSLER, Hermann: Artículo *Völkerrechtsfähigkeit*, en: Karl Strupp/Hans-Jürgen Schlochauer: *Wörterbuch des Völkerrechts*, tomo 3, 2ª edición, Berlín, 1962, p. 675.

³² Sentencia de 18 de abril de 1925; texto en: U.N. Rep., tomo 1/1948 (pp. 531 y ss), p. 573. Sobre este caso, ver Hugo Llanos Mansilla: *Teoría y práctica del Derecho Internacional Público*, Santiago, 1977, pp. 301 y ss.

³³ Acerca de la *occupatio bellica*, ver: Christian Raap: *Die Stationierung von Streitkräften in fremden Staaten unter besonderer Berücksichtigung Deutschlands*, en *Archiv des Völkerrechts*, 1991, vol. 29, p. 55; del mismo autor: artículo *Truppen im Ausland*, en

disposiciones emanadas de la potencia de ocupación son de carácter privisorio y no afectan en nada la identidad del Estado ocupado. Este continúa existiendo, aun cuando su territorio se encuentre en poder de fuerzas enemigas³⁴.

El Estado ocupante no tiene libertad absoluta para dictar normas jurídicas en el territorio del Estado ocupado. Las Convenciones de La Haya de 1907 y de Ginebra de 12 de agosto de 1949 contienen importantes limitaciones en este sentido³⁵. Durante la *occupatio bellica* no se produce un cambio de soberanía. Lo que en realidad tiene lugar es la superposición del poder estatal —sería equívoco hablar de soberanía— del Estado ocupante sobre el poder del Estado ocupado, lo cual produce la coexistencia³⁶ de dos ordenamientos jurídicos. Esto no significa la supresión, ni tampoco la suspensión del ordenamiento propio del Estado ocupado.

Una cuestión que se plantea es la relativa a las transformaciones jurídicas que han ocurrido en el Estado ocupado. Estas son de naturaleza provisorio o temporal. Sin embargo, puede ser que se prolonguen más allá de la ocupación por medio de un acuerdo —generalmente un tratado de paz— entre los dos Estados involucrados³⁷. En este caso, no estamos frente a una situación de ultraactividad jurídica, sino que las normas comienzan a regir por la propia voluntad del Estado y para su propio territorio.

La creación de Estados o de gobiernos "marioneta" durante la ocupación está en con-

tradición con la tercera regla de identidad. En tal caso, no estamos sino ante un intento de la potencia ocupante por eludir las normas de Derecho Internacional. Se trata de "torcer la nariz" a las disposiciones que rigen la *occupatio bellica*. Se intenta dictar indirectamente normas jurídicas a través de quien parece representar al Estado ocupado; pero, en realidad, no es más que un agente que cumple las órdenes de la potencia ocupante. Marek ha demostrado que el establecimiento de este tipo de gobiernos o Estados no interrumpe la identidad del Estado ocupado³⁸.

III. CONCLUSION

Generalmente los autores se refieren a la teoría de la identidad, al principio de la identidad o a la continuidad del Estado. Esta diversidad en la calificación que se da a la identidad de Derecho Internacional es una demostración de la disparidad de opiniones que sobre la materia impera en la doctrina jurídica internacional.

El presente trabajo pretende exponer cuáles son los puntos de importancia respecto de los cuales hay acuerdo, tanto en la doctrina como en la práctica. Se intenta dar a la noción de identidad un significado jurídico, que no debe confundirse con uno meramente normativo. El análisis de los casos mencionados ilustra la forma concreta en que la norma jurídica se hace efectiva.

Lexikon des Rechts, 2ª edición, Neuwied/Krifton/Berlín, 1992, tomo I, p. 323.

³⁴ FIEDLER, o.c., p. 55.

³⁵ ROUSSEAU, o.c., tomo III, 1977, p. 55. Ver también GERSON, Allan: War, Conquered Territory, and Military Occupation in the Contemporary International Legal System, en: Harvard International Law Journal 18/1977, pp. 525 y ss.; 528 y ss., y 542 y ss.

³⁶ FIEDLER, o.c., p. 55; Marek, o.c., pp. 82 y 83.

³⁷ FIEDLER, o.c., p. 56.

³⁸ MAREK, o.c., pp. 110 y ss.