

Unidad 2

- Los sujetos del derecho internacional

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 del Control de Navegación del Rin de acuerdo con el tratado de fecha 15 de agosto de 1804) 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" 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 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, 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.

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, 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 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.

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, Québec.

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, Azerbaiján, 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 medirla 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 fue 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.

- a) 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.

- b) La segunda es que el anterior Estado federal desaparece y surgen nuevos estados dentro de su territorio;
- c) 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.

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 la 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 1978 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.

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.

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.

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.

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 extra continentales.

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.

En una excelente monografía del profesor César Sepúlveda se califica a la fórmula de la doctrina como "vaga" y "difusa" y de tener una fraseología "suntuosa y barroca"; 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 precipitadamente 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": 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 Unidas 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; La profesora Ortiz Ahlf opina que la Santa Sede y la Ciudad del Vaticano son sujetos diferentes del derecho internacional. 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, 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).

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 asistencia 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, contienen 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.”

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.

Las 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. 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.

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 socio-política-económica y a las aspiraciones populares. 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 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. 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 derechos 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

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.

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". 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.

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. Otros, como el maestro César Sepúlveda, muestran cierta inclinación para incluirlas dentro del catálogo de sujetos de derecho internacional. Y Los conceptos de humanidad y países subdesarrollados se encuentran también en discusión entre los

estudiosos del derecho internacional. En el caso de las ONG, su desarrollo y su gran impacto en las relaciones internacionales han hecho pensar que pueden constituirse 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.