

EL NACIMIENTO DE UN ESTADO COMO MIEMBRO DE LA COMUNIDAD JURIDICA INTERNACIONAL

Por R. GARZARO*

LA Comunidad Jurídica Internacional es históricamente reciente. En la Edad Media o en la antigüedad no existía el Estado, y por tanto, tampoco podía existir una Comunidad integrada por unidades nacionales soberanas. La soberanía apareció simultáneamente con el concepto Estado, y si bien se ha desplazado de categoría personal apropiable a atributo del poder del Estado, lo cierto es que su origen hay que buscarlo sólo en el Renacimiento, cuando el poder político tuvo necesidad de definirse y definir su poder máximo sobre otros poderes que se lo disputaban, tales como la Iglesia, el decadente Imperio romano, mortalmente herido pero todavía con arrestos de sobrevivir, y los estamentos que no se avenían a perder la influencia y los privilegios de que habían disfrutado durante gran parte de la Edad Media.

Cuando Maquiavelo en *El Príncipe* se refiere a "lo Stato de Firenze" está bautizando a una nueva institución: el Estado, entendido como el conjunto de personas que tiene asiento en un determinado territorio, con vínculos de distintos tipos entre sí, y debidamente organizados bajo una autoridad. Este es el sentido amplio del Estado que todavía llega hasta nosotros, pero Hobbes también dio el nombre de Estado o esa autoridad, que distingue de la sociedad, cuando dice en su *Leviatán* que el Estado es "una persona de cuyos actos se constituye en autora una gran multitud mediante pactos recíprocos de sus miembros con el fin de que esa persona pueda emplear la fuerza y medios de todos como lo juzgue conveniente para asegurar la paz y defensa común." (Cap. XVII). Este es el sentido restringido de Estado, que también llega hasta nosotros. Así, decimos que Francia es un Estado, y también podemos decir, por ejemplo, que el Estado

* Profesor de Ciencias Sociales en la Facultad de Estudios Generales de la Universidad de Puerto Rico.

francés cobra impuestos muy elevados o que ha descuidado los problemas sociales. En cada proposición estamos empleando la palabra Estado con distinto significado, y ambos son correctos. En el primer sentido, sería de acuerdo con Maquiavelo, y en el segundo, de acuerdo con la incorporación que hizo Hobbes. En la definición suya aparece claramente diferenciado el Estado de la Sociedad, a la que alude como "gran multitud" cuyos miembros pactan entre sí. En sentido moderno el Estado que define Hobbes será la suma de los tres poderes: Legislativo, Ejecutivo y Judicial.

Fue obra del absolutismo acabar con las poliarquías que proliferaban en Europa, y fue obra de los absolutistas la construcción teórica de las bases en que se asienta el Estado moderno. Además de Maquiavelo y Hobbes, ambos absolutistas, debemos mencionar a Bodino, que fue el padre del concepto Soberanía.

La noción del territorio como elemento indispensable del Estado es reciente, pues, en el pasado no se tenía plena consciencia del ámbito espacial de validez del orden jurídico nacional. Por esa razón toda la literatura sobre ese elemento es moderna. Antiguamente la doctrina del Estado consideraba a éste simplemente como una comunidad debidamente organizada, pero sin vincularla directamente con ninguna extensión determinada de tierra como asiento necesario de esa comunidad. Un ejemplo de esta antigua doctrina lo encontramos en la llamada Soberana Orden de Malta, fundada a principios del Siglo XII con el nombre de *Ordo militae S. Joannis Baptistae hospitalis Hierosolymitani*, que ha sido considerada incluso recientemente (Tribunal de Casación de Roma, el 13 de Marzo de 1935) como sujeto del Derecho Internacional, no obstante que carece de territorio y también de población, pues sus miembros proceden de distintas ciudades y no tiene una población propia. Tampoco posee poder, ya que de toda su estructura inicial solamente conserva el cascarón. Sin embargo, mantiene, o ha mantenido hasta hace muy poco, representantes diplomáticos ante Estados como España, Portugal, San Marino, Haití y, durante un breve período, Guatemala.

No obstante esas declaraciones de tribunales nacionales y de algunos gobiernos, la Soberana Orden de Malta no puede considerarse Estado a la luz de la moderna doctrina del Estado.

El territorio, como señala Jellinek, tiene una doble significación jurídica: por un lado se "prohíbe a cualquier poder no sometido al del Estado a ejercer funciones de autoridad en el territorio sin autorización" de ese Estado, y por otro, determina que las personas que se hallan en el territorio nacional están sujetas al ordenamiento jurídico nacional.

La falta de territorio impide estas determinaciones, y al no existir, el poder del Estado también queda indefinido, como queda indefinida la población.

Otro elemento es la población, es decir, el conjunto de personas que constituye el objeto de la actividad del Estado. La población constituye el ámbito personal de validez del ordenamiento jurídico nacional. Está determinada en forma indirecta por el Derecho Internacional. Se considera parte de la población de un Estado toda persona que vive dentro del Territorio del Estado, y el territorio está determinado por el Derecho Internacional. A este principio de territorialidad hay que oponer excepciones, es decir, la extraterritorialidad, en virtud de la cual ciertas personas, bajo ciertas condiciones, no están sujetas al ordenamiento jurídico de un Estado, no obstante que viven en él. Generalmente estas excepciones están basadas en la "comitas gentium" o cortesía internacional, y su incumplimiento únicamente acarrea complicaciones en las relaciones internacionales entre los Estados afectados, pero no constituye propiamente violación del Derecho Internacional. Tal el caso de los diplomáticos o de ciertos personajes que hacen visitas especiales a un Estado. Como digo, generalmente el trato diferente que reciben esas personas se basa en la cortesía internacional, aunque "si a ella se añade la convicción de que el comportamiento por ella establecido constituye un imperativo jurídico" (Verdross), entonces, estaremos ante una norma de Derecho Internacional.

Uno de los aspectos más importantes en relación con la población es lo referente a la ciudadanía, es decir, esa relación entre individuo y Estado que permite a aquél participar en las funciones de éste. La ciudadanía es categoría jurídico-política, y debe diferenciarse de la nacionalidad que es categoría sico-sociológica. A menudo se usan indistintamente, y así se habla en forma impropia, por ejemplo, de tratados de "doble nacionalidad", como si la nacionalidad pudiese adquirirse en virtud de disposiciones jurídicas. La nacionalidad es ese sentimiento compartido por un grupo de individuos, en virtud de encontrarse en similares condiciones con relación a unos determinados elementos, que les permite sentirse vinculados entre sí y a la vez diferentes a otros grupos. En tanto la ciudadanía, como ya lo he indicado, es un vínculo jurídico-político que se establece entre el individuo y el Estado, puede adquirirse y puede perderse. De ahí que haya ciudadanos naturales y ciudadanos por naturalización. Los primeros son aquellos que han nacido en el territorio nacional, o bien, por una ficción jurídica se considera como si hubiesen nacido, en tanto que los ciudadanos por naturalización son los que han nacido en territorio extranjero y por

medio de un proceso legal pueden convertirse en ciudadanos de otro Estado, previa renuncia de la ciudadanía natural, y en casos especiales determinados por tratados, pueden conservarla, y poseer en tales casos doble ciudadanía, que en rigor no se ejercitan simultáneamente, sino ora una, ora otra. Un ejemplo de estos casos lo tenemos en los tratados de doble ciudadanía que España ha celebrado con varios Estados hispanoamericanos, a los cuales impropiaemente se les llama de "doble nacionalidad".

La nacionalidad depende del grado de asimilación que hagan los individuos del grupo de su relación con los elementos que les son comunes, y por tanto, de acuerdo con este criterio, podrá encontrarse personas que en su propia comunidad tienen características de extranjeros, y extranjeros que pueden tener sentimientos más nacionales que los que han nacido dentro de esa comunidad. En el primer caso podríamos hablar de un estado de alienación, que es muy frecuente encontrarlo en sociedades colonizadas, en que la sumisión de muchos miembros de la comunidad ante la metrópoli obedece a una alienación producida por la manipulación reiterada de las autoridades coloniales, y que en vez de sentirse vinculados a su propia sociedad, tratan de adherirse a la sociedad dominante, sin lograrlo totalmente, por su misma posición indefinida, que conduce a la institucionalización de la indecisión en todos los niveles, con resultado posiblemente favorable para los intereses del poder dominante, que puede con facilidad desarraigarse a los que están cuasi suspendidos sobre su propio suelo.

Este elemento del Estado ha recibido distintas denominaciones tales como pueblo, masa, público, tercer estado, etc., pero todos estos términos resultan incompletos y de ahí que prefiramos el de población, que erróneamente también es denominada "ciudadanía", no obstante que ciudadanía es la calidad que posee el ciudadano y no el conjunto de ciudadanos. Por muy figurado que se pretenda que sea ese lenguaje, resulta inaceptable. Se está aplicando un término cualitativo a un factor cuantitativo, sin que se haya producido ningún salto dialéctico.

El tercer elemento del Estado es el poder. Kelsen al definirlo lo reduce a la validez y eficacia del orden jurídico, con lo que le quita realidad y lo reduce a simple manifestación, cuando en sí el poder es realidad viva con existencia real; es energía que se irradia a la población que vive en el territorio, y debido a su superioridad asume las funciones de dirección mediante las acciones correspondientes. Ese es el poder del Estado, que es único, aun en un régimen descentralizado. Los llamados poderes Legislativo, Ejecutivo y Judicial, no son más

que áreas de funciones, y por consiguiente, al hablar del poder del Estado, aludimos a esa fuerza de que disfruta la organización política que ejerce autoridad, que tampoco es sinónimo de Estado en sentido restringido, ya que en éste también se incluye al Príncipe, como llama Rousseau al conjunto de magistrados que ejercen el poder, que a su vez no son más que ejecutores de la voluntad general. En última instancia el poder radica en el pueblo. Será más fuerte o más débil, según sea el reconocimiento por parte del pueblo de los preceptos jurídicos y de los principios ético-jurídicos (Heller). El poder del Estado no es la suma de voluntades del pueblo; es algo distinto; no obstante, si no existiese el pueblo no podría hablarse de un poder y tampoco de un Estado.

El poder del Estado se presenta en la doctrina como algo ilimitado, irresistible; sin embargo, ninguno de los dos conceptos le son aplicables en grado absoluto. La existencia de las fronteras es una limitación, como también el orden jurídico es otra limitación, a pesar de que la validez de ese orden la confiere el poder del Estado. El orden jurídico obliga tanto a la población como al Estado mismo. No cabe pensar en normas que sólo afecten a los súbditos y que no existan disposiciones que regulen las acciones del poder estatal. La Constitución en su parte dogmática limita el poder del Estado cuando reconoce los derechos del hombre y del ciudadano, y luego en la parte orgánica también lo limita cuando establece las condiciones en que se organizarán y funcionarán las distintas esferas de funciones y órganos del Estado.

El poder estatal tiene como notas esenciales que le diferencian del poder de otras asociaciones, las siguientes (Jellinek): poder originario, es decir que no deriva de otro. Es soberano. No está sometido más que a las propias disposiciones. De ahí que las organizaciones internacionales contemporáneas no sean un cercenamiento de la soberanía de los Estados, sino antes bien una reafirmación de esa soberanía, por cuanto el ingreso, permanencia, o retiro de esas organizaciones, es resultado de la propia capacidad para obligarse. Y si esas organizaciones pueden intervenir, bajo ciertas circunstancias, incluso en asuntos internos de los Estados miembros, es porque esos Estados sí lo han aceptado al ingresar a ellas. Los tratados internacionales o convenciones en que se asientan esas organizaciones ejercen la misma función de un contrato celebrado entre particulares, cuyas cláusulas tienen fuerza de ley para las partes contratantes. El respeto de esas cláusulas y su cumplimiento han sido producto de la propia voluntad manifestada en el momento del otorgamiento. En el Derecho Internacional existe el derecho a la denuncia, y si no se ejerce, es porque

la voluntad del Estado es permanecer dentro de los términos de la convención, todo lo cual viene a desmentir la idea un tanto generalizada con propósitos políticos más que jurídicos, de que la soberanía está en crisis. Esto no implica que desconozcamos que se disfruta de ella en distintos grados, y estarán en la mejor posición para disfrutarla los Estados fuertes, sin que en eso alcance grado absoluto. La existencia de más de un Estado fuerte equilibra el poder y elimina la hegemonía, con lo cual esos mismos Estados fuertes se ven restringidos en sus acciones por la presión de los otros. En esta situación, los Estados débiles no disfrutarán del mismo grado de soberanía, y formarán dentro del espectro magnético de los distintos Estados fuertes. Es la misma situación que prevalece en las sociedades liberales en que las condiciones para ser ciudadanos son iguales para todos, pero no todos disfrutan los beneficios del poder en el mismo grado. Aquí radica la diferencia esencial entre un Estado que se encuentre en calidad de "satélite" de otro Estado fuerte, y una comunidad colonizada. En esta última no existe la soberanía, y tampoco comparte la de la metrópoli, como puede ocurrir en los estados miembros de una Federación. El poder de las autoridades coloniales es un poder delegado, y en última instancia el único poder existente es el metropolitano.

Otra nota esencial del poder estatal es la tenencia de una organización propia, con sus divisiones y subdivisiones correspondientes. Esta nota deriva en gran medida de la anterior. La existencia de un poder originario determina la capacidad para establecer una organización propia. Pero, además de la capacidad para el establecimiento, debemos considerar la necesidad de acomodar la organización a las especiales condiciones que prevalecen en cada comunidad en un momento determinado. Las condiciones varían de un sitio a otro y de un momento a otro. El estado debe, entonces, de acuerdo con su capacidad, organizarse en la mejor forma para realizar mejor sus funciones. El establecimiento de instituciones trasplantadas arbitrariamente de otras organizaciones estatales que responden a condiciones distintas puede ocasionar el fracaso. No implica esto que cada organización estatal tenga que ser única, sino más bien, que debe ser original, en el sentido de que sea producto de la voluntad de la comunidad y que responda a las necesidades de esa comunidad, no importa que sea similar a organizaciones de otros Estados.

Y por último, señalamos, de acuerdo con Jellinek, como tercera nota esencial del poder del Estado, que debe descansar sobre leyes propias, o quizá con más precisión, sobre un ordenamiento jurídico propio. En este sentido, no puede depender de poderes ajenos. Si esto

ocurre, no se trata de un Estado, sino de una organización con poderes delegados, que puede ser colonia o cualquier otro tipo de unidad política, pero no Estado en el sentido pleno, como miembro de la Comunidad Jurídica Internacional. Al hablar de orden jurídico nacional se entiende la totalidad de las normas legales, consuetudinarias y jurisprudenciales que lo integran. La situación de aquellas organizaciones políticas que tienen que someter en algún momento las disposiciones que emiten a alguna autoridad superior, ajena a la misma organización, están en la misma posición de los municipios, cuyo poder es únicamente delegado. Dentro de esas disposiciones de que hablamos deben incluirse las decisiones judiciales. Si las instancias superiores de los procesos, o la casación, están en manos de tribunales extraños a la organización misma, estamos ante un poder delegado, y esto implica que la organización judicial, que es parte del Estado, no es propia, y por tanto, no hay Estado pleno.

El nombre de estado que se da a cada una de las fracciones en que se divide geográfica y administrativamente el Estado federado es solamente convencional y no desvirtúa lo que hemos venido señalando como características del Estado pleno, miembro de la Comunidad Jurídica Internacional. Bien se les podría llamar provincias o departamentos, que en nada se alteraría su situación jurídica, ya que no tienen poder propio, y la soberanía está compartida.

Algunos Estados que poseen colonias se ruborizan de su propia actitud colonialista en plena segunda mitad del Siglo xx y tratan de disimular la situación llamando a las colonias "provincias de ultramar", "departamentos ultramarinos", o incluso "estados asociados". La etiqueta en el continente no modifica el contenido. Solamente se trata de dulcificar una situación incompatible con las modernas teorías sociales y políticas. Y en la búsqueda de una base jurídica se acude generalmente a la celebración de plebiscitos, que desde hace mucho tiempo y en todas partes están desprestigiados. A priori se conoce su resultado que indefectiblemente es producto de la manipulación y favorece a la potencia colonialista.

Como señalamos arriba, un atributo del poder del Estado es la Soberanía. Se dice que el concepto soberanía es a la Ciencia Política lo que el concepto valor es a la Economía. Es un atributo indispensable del poder del Estado.

En su origen fue un concepto eminentemente político. La soberanía era una cualidad que pertenecía al soberano, es decir, a ese individuo o asamblea de individuos que eran los titulares del Estado. Tenía carácter personal, e implicaba que por encima del soberano no existía ningún otro poder. Rousseau desplazó la soberanía hacia el pueblo,

y el soberano es éste. La soberanía perdió su carácter apropiable subjetivo, desde que Locke y luego Montesquieu desarrollaran la doctrina de la división de los poderes del Estado. Se perdió la concentración de poderes característica del absolutismo y se imposibilitó la atribución del poder total del Estado a una sola persona o a un reducido grupo de personas.

La soberanía, como antes señalamos, nació casi simultáneamente con el concepto Estado. Su origen es reciente. Ni los griegos ni los romanos tenían nada que se asemejara con el moderno concepto de soberanía. La razón se explica porque tampoco tuvieron necesidad de afirmar el poder del cuerpo político frente a otros grupos, como tuvo que hacerlo el Estado moderno, y de ahí nació la soberanía.

En la actualidad la soberanía es un concepto jurídico y tiene dos manifestaciones: una interna, e implica que ningún poder es superior al poder del Estado; otra externa, y significa que ningún Estado puede intervenir en los asuntos de otro, sean éstos internos o externos. De estas manifestaciones deriva la doctrina de la autodeterminación de los pueblos y la de la no intervención en los asuntos extranjeros, que tanto se invocan y tan poco se cumplen.

Tomando las ideas de Bodino podemos considerar que un Estado representa todo dominio sobre una pluralidad de personas, revestido de un poder supremo e independiente en lo interior y en lo exterior. Bodino consideraba a la soberanía como un atributo del monarca, y señalaba que "el primer signo del príncipe *soberano* es la potestad de dar leyes a todos en general y a cada uno en particular, sin el consentimiento de más grande, ni de menor, ni de igual que él".

Grocio también alude a la soberanía y la define como "un poder cuyos actos no están sujetos a otro derecho, de suerte que puedan anularse por el arbitrio de otra voluntad humana". Sin embargo, la soberanía no tiene carácter absoluto. En el orden interno tiene como limitaciones las que determina el orden jurídico nacional, y en el externo la existencia de las otras soberanías.

De acuerdo con lo que hemos señalado, podemos concluir que la soberanía es un atributo exclusivo del Estado y que sin ese atributo el Estado no existe. La soberanía da al Estado la capacidad de determinarse jurídicamente y de obligarse a sí mismo.

El Derecho Internacional considera que la soberanía es condición esencial para ser miembro de la Comunidad Jurídica Internacional. Únicamente podrán aspirar a ingresar en ésta aquellas comunidades políticas que posean los elementos antes señalados de territorio, población, y poder soberano, pero la vida de esa comunidad política se iniciará como Estado cuando se cumplan unos requisitos determinados

por el Derecho Internacional. Encontramos aquí el cuarto elemento: el tiempo, que empieza a correr para ese Estado desde el momento en que es aceptado como miembro de pleno derecho de la familia internacional. Para que se produzca esa aceptación es necesario que se dé el *reconocimiento*, que se extiende después de comprobar que la comunidad política que aspira a convertirse en Estado posee los elementos necesarios para ostentar esa categoría.

Un principio jurídico es que en Derecho no hay hechos en sí mismos. Para que un hecho produzca consecuencias jurídicas hace falta su comprobación, que debe realizar la autoridad correspondiente, y de acuerdo con los procedimientos establecidos. En este caso, se considera que la competencia para realizar la comprobación la tienen los demás Estados y el procedimiento establecido es el reconocimiento. Sin éste no se llega a ser miembro de la Comunidad Jurídica Internacional, que está integrada por todas aquellas comunidades políticas que por gozar de las características que les dan calidad de Estados, forman el conjunto de unidades soberanas que se supone se encuentran en similares condiciones para relacionarse entre sí en planos de igualdad.

En el reconocimiento debe distinguirse reconocimiento de Estados y reconocimiento de Gobiernos. Para los efectos jurídicos se ha considerado tradicionalmente que el reconocimiento de Estado se extiende una sola vez con relación a una comunidad política; en tanto que el reconocimiento de Gobiernos se produce cada vez que se instala un nuevo Gobierno. Discrepamos de esa doctrina en cuanto al reconocimiento único de Estados. Creemos que debe tomarse cada caso por separado y que establecer una doctrina general es inadecuado. Tomemos como ejemplo cuando en un Estado se produce una revolución y se transforman radicalmente las estructuras existentes, de tal manera que lo único que queda del pasado es el territorio como elemento físico de carácter estable, aunque también pueda ser alterado, reduciéndolo o ampliándolo. Si se ha producido una revolución, debe, en rigor, considerarse que allí se ha establecido un nuevo Estado. De sus elementos el único que permanece inalterado es el territorio, que es el elemento material inerte, pero en cambio los elementos vivos población y poder se han transformado y se ha iniciado una nueva vida. Para la Teoría del Estado allí habrá un nuevo Estado. ¿Cómo podríamos decir que el Estado Unión de Repúblicas Socialistas Soviéticas es el mismo Estado Rusia de la época de los zares? ¿O decir que la República Popular China es la misma China imperial en cuanto Estado? En estos casos debe considerarse que se ha producido la desaparición de un Estado y el surgimiento de otro. Para los efectos jurídicos debe considerarse que se ha producido una sucesión de

Estados. Los compromisos internacionales contraídos por el Estado anterior deben ser novados por el nuevo Estado.

Kelsen estima que si el territorio es el mismo no puede hablarse de una sucesión de Estados, empero, creemos que no se puede circunscribir la sucesión al elemento inmutable, ignorando los elementos vivos que son en todo caso en donde se presentan las situaciones cambiantes.

No debe olvidarse que el fundamento del Derecho Internacional está en la buena fe de los Estados, y que carece del elemento coercibilidad del Derecho Nacional. El cumplimiento de los compromisos contraídos radica en la voluntad de las partes que se han obligado. Considerar que no hay un nuevo Estado solamente desde el punto de vista de los compromisos contraídos es ignorar la esencia del cambio producido. Además, la Revolución es fuente material de Derecho. El Derecho, como algo vivo, se transforma y se adapta a las particulares condiciones sociales, políticas, económicas y culturales imperantes en cada comunidad; está sujeto a ser modificado por una revolución. No se puede sacrificar la esencia de la revolución en aras del Derecho Internacional. Debe revisarse esa consideración iusinternacionalista.

Nosotros creemos que en donde se produce una revolución surge un nuevo Estado, que como hecho debe ser comprobado por los demás Estados y que debe extenderse nuevo reconocimiento al sucesor.

El reconocimiento es el acto por el cual un Estado admite que una comunidad política reúne las características necesarias para pertenecer a la Comunidad Jurídica Internacional como Estado de pleno derecho.

En el reconocimiento de Estados encontramos, de acuerdo con Kelsen, dos manifestaciones: una jurídica y otra política. Se pueden dar en forma concurrente o en forma separada, aunque si se dan en esta última, la manifestación política encierra a la jurídica, y por consiguiente, la única que se puede dar aislada es la manifestación jurídica, sin que tenga que estar presente la manifestación política. De esto podríamos concluir que esas manifestaciones son en el fondo dos tipos de reconocimiento: uno jurídico, otro político.

El reconocimiento jurídico se extiende en señal de que la comunidad política reconocida es un Estado en el sentido que hemos venido analizando, es decir, como sujeto de Derecho Internacional. El reconocimiento es el elemento formal que marca el momento en que nace un Estado como miembro de la Comunidad Jurídica Internacional. Sin ese reconocimiento no puede la comunidad política realizar acciones propias de un sujeto de Derecho Internacional. No importa que una comunidad tenga todos los demás elementos materiales y personales:

si le falta este elemento formal no se convertirá en Estado. Como ejemplo reciente tenemos el caso de la Isla de Anguila, que se separó de la federación que formaba con las islas de San Cristóbal y Nevis y se declaró independiente. Por falta del elemento formal reconocimiento, no llegó a pertenecer a la familia internacional y fue reabsorbida por el Reino Unido.

Se plantea la duda sobre el número de Estados que deben extender el reconocimiento para que éste tenga plena validez, pero no existe ninguna determinación en ese sentido, y por tanto, es absolutamente discrecional de los Estados contraer compromisos con una comunidad política nacional que ha sido reconocida como Estado por otro u otros Estados.

En el reconocimiento político, el Estado que extiende el reconocimiento establece que está dispuesto a entablar relaciones con el reconocido. Este reconocimiento, como ya indicamos, conlleva el reconocimiento jurídico. Se entablan relaciones entre dos sujetos que tienen jurídicamente la misma capacidad, y al aceptar entrar en relaciones con otro sujeto se reconoce en forma tácita que jurídicamente ese otro sujeto puede obligarse a sí mismo. De lo contrario mejor se entra en relaciones con el Estado que tiene la capacidad de decisión y obligación sobre la comunidad política nacional no soberana.

El reconocimiento jurídico es discrecional, aunque llegado cierto momento, no importa que un determinado Estado se resista a aceptar que una determinada comunidad política nacional se ha constituido en Estado, porque su decisión de no reconocimiento no afecta la calidad de Estado de aquella. Este puede ser el caso de Rodesia que, a pesar de que el Reino Unido se niega a aceptar la independencia de esa ex-colonia, quizá con razones justificadas, lo cierto es que jurídicamente Rodesia ya es un Estado, y el no reconocimiento británico no le resta nada jurídicamente.

El reconocimiento político es absolutamente discrecional; a ningún Estado se le puede obligar a que entre en relaciones con otro Estado. Del reconocimiento político no nacen obligaciones concretas, a menos que se celebren tratados. El reconocimiento político no es necesario para ser miembro de la Comunidad Jurídica Internacional.

De acuerdo con la forma en que se realice el reconocimiento debe distinguirse también el reconocimiento extrínsecamente formal o explícito, del reconocimiento tácito. Decimos extrínsecamente porque todo reconocimiento es en sí una formalidad, y lo que queremos significar con reconocimiento extrínsecamente formal es en cuanto a que se realice cumpliendo unos requisitos protocolarios de carácter internacional; en tanto que el reconocimiento tácito será aquel en que se

dé por sentado que una comunidad política nacional es sujeto del Derecho Internacional y se entablen contactos con él.

De acuerdo con esta diferenciación, tanto el reconocimiento jurídico como el político pueden realizarse mediante trámites protocolarios que expresen la voluntad explícita de extender el reconocimiento, o bien, puede pasarse por alto esa declaración oficial y actuar como si se hubiese producido. En estos tipos de reconocimiento intervienen a menudo consideraciones de tipo político nacional. Podemos citar como ejemplo de reconocimiento tácito de Estado, el de los Estados Unidos de América a la República Popular China. Para los efectos del consumo político interno y externo, los Estados Unidos únicamente han reconocido explícitamente a China Nacionalista (Taiwán) tanto jurídica como políticamente; sin embargo, las conversaciones que repetidamente realizan los enviados diplomáticos chinos y norteamericanos en Varsovia, demuestran que tácitamente los Estados Unidos han reconocido políticamente a la República Popular China como Estado distinto a la China Nacionalista. Y el reconocimiento político conlleva el reconocimiento jurídico. La resistencia a formular explícitamente ese mismo reconocimiento obedece a razones políticas.

El ingreso a la Organización de las Naciones Unidas es una forma de reconocimiento jurídico conjunto. No significa esto que sea indispensable que un Estado pertenezca a las Naciones Unidas para que sea Estado. Suiza, por ejemplo, no es miembro de la Organización mundial y nadie le discute su calidad de Estado.

Hay que distinguir el reconocimiento de Estados del reconocimiento de Gobierno. Para los efectos del Derecho Internacional el Gobierno es la persona o conjunto de personas que de acuerdo con el ordenamiento jurídico nacional representa a un Estado en sus relaciones con la Comunidad Internacional. Esta definición varía si la referimos al Derecho Nacional, en que el Gobierno no es ninguna persona ni conjunto de personas, sino el núcleo de funciones directrices de la política de un Estado. El Gobierno en este último sentido está formado por funciones y no por funcionarios. Según las funciones que los funcionarios realicen se podrá decir que ejercen funciones de Gobierno o no. De ahí que pueda encontrarse casos en que personas que no sean funcionarios públicos puedan participar en las funciones del Gobierno. Este caso podría encontrarse en los directivos de los partidos políticos que están en el poder y que participan en las decisiones de la política que seguirá el Estado, no obstante que no perciben ningún estipendio del erario público. Tomemos como ejemplo el de un Secretario general del partido que gobierna que participa en las reuniones de comités que trazan la línea a seguir, por cuya acti-

vidad no percibe ningún emolumento. Si partimos de la determinación del empleado o funcionario público como la persona que recibe un salario por servir en funciones estatales, ese Secretario general no será parte del Estado y sin embargo ejercerá funciones de Gobierno.

El reconocimiento de Gobiernos puede ser también jurídico, político, explícito y tácito. Aquí hay una variante que no aparece en el reconocimiento de Estados, y es que el no reconocimiento jurídico del Gobierno implica el no reconocimiento jurídico del Estado, ya que hemos visto que un elemento indispensable del Estado es el poder, y si admite que en una comunidad nacional no existe el poder, necesariamente se concluirá que allí no existe un Estado. Y esto lleva a considerar que salvo determinación en contrario, los únicos reconocimientos de Gobierno de que disponen los otros Gobiernos son el reconocimiento político, y el reconocimiento explícito. Por principio se asienta que al cambiar un Gobierno existe un reconocimiento jurídico tácito. La declaración explícita servirá únicamente para el establecimiento de relaciones, es decir, para expresar el reconocimiento político del nuevo Gobierno.

En algunas ocasiones se da el llamado reconocimiento de gobiernos en el exilio, pero esto no pasa de ser una decisión retórica, ya que esos gobiernos en el exilio no son gobiernos en sentido internacional ni nacional. Ese reconocimiento es una mera declaración política sin ninguna repercusión jurídica, aunque podría tenerla, si se da el caso de que se reconozca a un gobierno en el exilio en substitución de un gobierno efectivo. El gobierno efectivo, legítimo, dejaría de estar obligado a cumplir los compromisos contraídos, y éstos se trasladarían al gobierno en el exilio, con lo que el único perdedor sería el Estado que retira el reconocimiento, pues, ¿qué compromisos puede cumplir un grupo de políticos sin poder? Aquí puede encontrarse la razón del poco estímulo y respaldo que han recibido los grupos cubanos exiliados por parte de gobiernos americanos y en especial del norteamericano en cuantas ocasiones han tratado de formar gobiernos en el exilio. Sería una forma de liberar al gobierno legítimo de Cuba de cargas que fueron contraídas por gobiernos anteriores al actual. Debe recordarse nuevamente que el reconocimiento político conlleva al reconocimiento jurídico.

Y por último, otro tipo de reconocimiento que existe en el Derecho Internacional es el de Insurgentes como poder beligerante. Este reconocimiento se da cuando se produce una guerra civil. Para que pueda extenderse es necesario que se cumplan tres condiciones, a saber: que los insurgentes tengan un gobierno y una organización militar propios; que el conflicto armado sea más que una simple revuelta,

es decir, que sea una guerra civil entre dos bandos del mismo Estado, uno de los cuales serán los alzados y el otro el régimen establecido; y por último, que el poder insurgente domine efectivamente una parte de territorio. Si se dan esas condiciones, los Gobiernos de los demás Estados pueden extender el reconocimiento de insurgentes como poder beligerante, que es un tipo de reconocimiento de Gobiernos, y que, según sean los resultados del conflicto, puede convertirse más adelante en reconocimiento de Estados, si el grupo insurgente segrega el territorio ocupado y forma una comunidad política independiente. En cambio, si los rebeldes llegan a derrotar al poder establecido, el reconocimiento de insurgentes se convertirá en reconocimiento de Gobierno.

Como ejemplo del reconocimiento de insurgentes como poder beligerante que puede llegar a convertirse en reconocimiento de Estado podríamos mencionar a Biafra. Si consolida su separación de Nigeria se erigirá en comunidad política independiente y los que les hayan reconocido como insurgentes habrán sido los primeros reconocedores del nuevo Estado biafrano. Como ejemplo de reconocimiento de insurgentes que luego se convierte en reconocimiento de Gobierno podemos mencionar el que se otorgó por parte de algunos Gobiernos a los fascistas españoles dirigidos por Franco. Cuando Franco tomó el poder, el reconocimiento que se le había otorgado se convirtió en reconocimiento de su Gobierno.

El reconocimiento de insurgentes como poder beligerante puede realizarse no solamente por Gobiernos extranjeros, sino también por el propio Gobierno contra el cual se dirige la acción rebelde. La decisión aunque es de tipo político tiene como meta consecuencias jurídicas. Se pretende eludir las responsabilidades que pueda contraer el grupo rebelde, y si es aplastado, los que resultarán afectados serán los que hayan contraído compromisos con los insurgentes. Es decir, pues, que el reconocimiento que extienda el Gobierno afectado a sus enemigos no implica renuncia al poder que está en juego. En todo caso, la medida también sirve para darle matiz internacional al conflicto, con lo cual se exigirá el cumplimiento de los tratados que regulan el Derecho de guerra. Los conflictos internos no están regulados, y de ahí que las guerras civiles sean más crueles que las internacionales.

- BODINO, J.: *Los seis libros de la República.*
CHEVALLIER, J. J.: *Los grandes textos políticos.*
DIENA, J.: *Derecho Internacional Público.*
GROCIO, H.: *Del derecho de la guerra y de la paz.*
HELLER, H.: *Teoría del Estado.*
HOBBES, T.: *El Leviatán.*
JELLINEK, J.: *Teoría general del Estado.*
KELSEN, J.: *Teoría general del Derecho y del Estado.*
MAQUIAVELO, N.: *El Príncipe.*
ROUSSEAU, Ch.: *Derecho Internacional Público.*
ROUSSEAU, J. J.: *El Contrato Social.*
SABINE, J.: *Historia de la teoría política.*
VERDROSS, A.: *Derecho Internacional Público.*