

SUCESIÓN DE ESTADOS Y CAMBIO DE NACIONALIDAD LAS TRANSFORMACIONES TERRITORIALES EN EUROPA EN LOS AÑOS NOVENTA

Antonio MARÍN LÓPEZ

SUMARIO:

I. INTRODUCCIÓN.— II. CONSECUENCIAS DE LA SUCESIÓN: 1. La disolución de la URSS; 2. Los Estados bálticos; 3. La reunificación alemana; 4. La división de Checoslovaquia; 5. La división de Yugoslavia.— III. LA REGLAMENTACIÓN ESTATAL DE LA NACIONALIDAD: 1. La reglamentación constitucional; 2. Las leyes estatales sobre nacionalidad.— IV. La reglamentación internacional de la nacionalidad: la labor de las Naciones Unidas.— V. CONCLUSIONES.

I. INTRODUCCIÓN

El tema de la sucesión de Estados se ha dicho que es quizás uno de los más controvertidos del Derecho internacional público¹. La Historia y el devenir mismo de la actualidad nos muestra que el territorio de los Estados no es inmutable y que el nacimiento y extinción de los Estados es una constante histórica², de especial significación en la época de la descolonización de los años sesenta. Por ello, la abundante práctica existente es en buena medida diversa e incluso contradictoria, pues en la mayor parte de los casos no obedece a consideraciones jurídicas sino prácticas y de oportunidad; de otro, la codificación realizada por la Comisión de Derecho internacional ha resultado

1. M. BEDAJAOU: "Problèmes récents des successions d'États dans les États nouveaux", *Recueil des cours*, vol. 130, 1970, II, págs. 455-568, especialmente pág. 463.

2. A. MANGAS MARTÍN: *La sucesión de Estados* en M. DIEZ DE VELASCO: *Instituciones de Derecho internacional público*, duodécima edición, Madrid, Tecnos, 1999, pág. 281.

muy controvertida y cuenta con muchos detractores³. Y en tercer lugar, el estudio y la reglamentación interna e internacional alude escasamente al tema de la nacionalidad con motivo de tal sucesión.

La sucesión de Estados es la sustitución de un Estado por otro en lo que afecta a los elementos constitutivos de su personalidad internacional. El convenio de Viena sobre la sucesión de Estados respecto de los tratados de 22 de agosto de 1978, define la sucesión de Estados como “la sustitución de un Estado por otro en la responsabilidad originada por las relaciones internacionales del territorio”⁴. En tal sentido se expresó la sentencia arbitral de 31 de julio de 1989 en el caso de la determinación de la frontera marítima entre Guinea-Bissau y el Senegal⁵, que constituye un caso reciente posterior al fenómeno general de la descolonización de los antiguos territorios dependientes. La sentencia establece que el Senegal y Guinea-Bissau son los sucesores de Francia y Portugal, respectivamente. Aunque Guinea-Bissau haya declarado inaplicables los tratados concluidos por Portugal, las dos partes han reconocido el principio del “uti possidetis” africano proclamado por la Organización de la Unidad africana y han reiterado expresamente el arbitraje⁶.

En una sentencia dada por el Tribunal internacional de justicia el 11 de septiembre de 1992 se afirma que “la sucesión de Estados es una de las formas por las que se trasmite la soberanía territorial de un Estado a otro”; “...en este caso no hay ninguna razón, en principio, para que una sucesión no cree una soberanía como en el caso en que una zona marítima única e indivisa se transmita a dos o más Estados...”⁷.

Esta transmisión de soberanía puede darse también a través del plebiscito, medida de carácter colectivo por la que los habitantes de un territorio o de un Estado en su conjunto deciden mediante una consulta pública si su territorio o

3. M. Paz Andrés SÁENZ DE SANTAMARÍA: “Problemas actuales de la sucesión de Estados”, *Cursos de Derecho internacional de Vitoria-Gasteiz*, 1993, pág. 161.

4. Art. 2, b). Puede verse el convenio en *American Journal of International Law*, vol. 72, 1978, págs. 971-988, especialmente pág. 972 y en *International Legal Materials*, vol. XVII, 1978, págs. 1488-15115. Puede verse: A. BORRÁS RODRÍGUEZ: “Algunos aspectos de la sucesión de Estados en materia de tratados internacionales y el convenio de Viena de 22 de agosto de 1978”, *Revista española de Derecho internacional*, vol. XXXIII, 1981, págs. 51-74.

5. Tribunal arbitral para la determinación de la frontera marítima Guinea-Bissau/Senegal, Sentencia de 31 de julio de 1989 (*Revue générale de droit international public*, vol. XCIV, 1990, págs. 204-275, especialmente pág. 227).

6. Véase: K. ZEMANEK: “State Succession after Decolonization”, *Recueil des cours*, vol. 116, 1965, III, págs. 179-300.

7. COUR INTERNATIONALE DE JUSTICE: *Recueil des arrêts, avis consultatifs et ordonnances*, 1992, pár. 399, págs. 597-598.

Estado debe pasar a otro Estado, continuar en el mismo o ser un Estado independiente. Esta forma no entra en el tratamiento jurídico actual de la sucesión de Estados.

La sucesión de Estados ha ocurrido desde el siglo XVII a nuestros días⁸. Los acontecimientos de los años noventa, especialmente en Europa, han provocado una dedicación especial de los estudiosos al tema y una nueva reglamentación internacional de sus problemas, pues en esta cuestión de la sucesión de Estados hay una escasez de normas consuetudinarias internacionales⁹. La población y el territorio son los mismos en el Estado sucesor que en el Estado predecesor¹⁰, pero la administración del Estado del territorio cedido y la nacionalidad de los súbditos es diferente.

Desde el punto de vista institucional se han ocupado del tema el Consejo de Europa través de la Comisión europea para la democracia por el derecho¹¹, llamada Comisión de Venecia, que aprobó el 14 de septiembre de 1996 una declaración sobre las consecuencias de la sucesión de Estados en la nacionalidad de las personas naturales¹², con un informe sobre “las incidencias de la sucesión de Estados en cuestión de nacionalidad de las personas físicas”.

Además el Consejo de Europa se ha ocupado de la sucesión a través de un Comité de expertos que elaboró un convenio europeo sobre la nacionalidad, firmado en Estrasburgo el 6 de noviembre de 1997¹³. El texto entró en vigor el 1 de marzo de 2000, al producirse la tercera ratificación exigida,

8. Véanse las tablas completas que reproduce M.I. TORRES CAZORLA: *La sucesión de estados y sus efectos sobre la nacionalidad de las personas físicas*, Universidad de Málaga, 2001, págs. 441-469.

9. Existe un proyecto de codificación de carácter privado hecho por la Universidad de Harvard y publicado en *American Journal of International Law*, vol. 23, 1929. Suplemento especial, págs. 11-22.

10. R. MULLERSON: “The Continuity and Succession of States by Reference to the Former USSR and Yugoslavia”, *International and Comparative Law Quarterly*, vol. 42, 1993, pág. 475.

11. Creada en mayo de 1990, *Annuaire européen*, vol. XLV, 1997, C de E, pág. 30.

12. El objeto de esta Comisión es asistir en el ámbito jurídico a los Estados de la Europa central y oriental en el camino hacia la democracia y las instituciones democráticas y la regulación de cuestiones de Derecho internacional que interesen especialmente a los Estados miembros del Consejo de Europa. La declaración está publicada en *Incidences de la succession d'États sur la nationalité*, CDL-INF (97), 1, 10 de febrero de 1997, págs. 4-6. Puede verse un comentario en M.I. TORRES CAZORLA: *Ob.cit.*, págs. 67-72.

13. Puede verse el texto el *International Legal Materials*, vol. 37, 1998, págs. 44-55. El convenio trata de todas las materias propias del derecho de la nacionalidad, pero no considera la sucesión de Estados y la nacionalidad. Puede verse un comentario en M.I. TORRES CAZORLA: *Ob.cit.*, págs. 58-65.

con lo que obliga a los Estados firmantes de Austria, Moldavia, Países Bajos y Eslovaquia. El convenio determina que las normas de nacionalidad se basarán en los principios siguientes: el derecho de toda persona a una nacionalidad, la necesidad de abolir la apatridia, la prohibición de privar a nadie de su nacionalidad y que ni el matrimonio ni su disolución celebrado entre un nacional de un Estado parte y un extranjero ni el cambio de nacionalidad de uno de los cónyuges durante el matrimonio, afectará de forma automática a la nacionalidad del otro cónyuge (art. 4). Con ello se sitúa la reglamentación en este punto en posición contraria a la resolución 55/153 de la Asamblea General de las Naciones Unidas que en su art. 12 proclama el principio de unidad de la familia en cuestión de nacionalidad¹⁴.

En segundo lugar, la Comisión de Derecho internacional de las Naciones Unidas ha regulado la cuestión de la sucesión a través de dos convenios firmados en Viena el 22 de agosto de 1978 sobre la sucesión de Estados respecto a los tratados, ya citado y 8 de abril de 1983 sobre la propiedad estatal, archivos y deudas, que no han sido firmados por España¹⁵. En tercer lugar, la Comisión ha tratado el tema con un proyecto titulado “Proyecto de artículos sobre la nacionalidad de las personas físicas en relación con la sucesión de Estados”, que se ha convertido la resolución citada de su Asamblea General, de la que se tratará después.

II. CONSECUENCIAS DE LA SUCESIÓN

La sucesión de Estados afecta esencialmente a varios ámbitos: al territorio del Estado sucedido, al régimen jurídico vigente en él, a la población, a la administración del Estado, a los tratados del Estado sucedido, a los bienes de propiedad pública, deuda pública y archivos del Estado y por último a la pertenencia del Estado sucesor a las organizaciones internacionales. Hoy tanto la doctrina como el derecho positivo tienen en cuenta en relación con el territorio no sólo la cuestión de las fronteras sino la cualidad en que éste está influido por el fenómeno de la sucesión: puede haber anexión de un Estado

14. *Resoluciones aprobadas sobre la base de los informes de la Sexta Comisión*. El *Yearbook of the United Nations* del año 2000 no se ha publicado aún.

15. Puede verse el texto en *International Legal Materials*, vol. XXII, 1983, págs. 306-327.

por otro, o puede haber fusión de dos Estados en uno nuevo o la desmembración de uno en otros varios, etc. Esto es, hay cuatro formas de sucesión, como recuerda la doctrina al tratar el tema: 1. una parte solamente del territorio del Estado predecesor se transfiere al Estado sucesor (anexión); 2. los territorios de dos o de varios Estados predecesores se unen y forman un Estado sucesor (unificación); 3. el Estado predecesor se disuelve, deja de existir y las diferentes partes de su territorio forman dos o más Estados sucesores (disolución); 4. una o varias partes del territorio del Estado predecesor, se separan y forman al lado de este Estado, que continúa existiendo, uno o varios Estados sucesores (separación)¹⁶.

En lo que afecta a la población, la cuestión es si los súbditos del antiguo Estado conservarán una posible nacionalidad anterior o podrán optar por la del nuevo Estado. Una sociedad que ha estado sujeta a un tal cambio territorial ¿es la misma sociedad o una nueva?. Si es la misma sociedad lo es en virtud del hecho de que la mayoría de la población y los grupos familiares que la constituyen conservan su identidad a través del proceso de cambio territorial. Si la sociedad es nueva está excluida de las obligaciones de la antigua sociedad, especialmente las deudas¹⁷.

Cada país tiene un sistema jurídico propio, que surge de la soberanía del Estado y que subsiste solamente en virtud de un acto continuado de voluntad soberana; una vez que la soberanía ha cambiado, el derecho deja de existir y las instituciones jurídicas cesan¹⁸. ¿Pero deja de existir solamente el Derecho público del Estado o también el Derecho privado?. La distinción entre ambos tipos de normas es difícil en los diferentes sistemas jurídicos y no puede ser universalizada. El cuerpo jurídico que ha sido construido para la solución de los problemas que surgen de la transferencia del territorio tiene por objeto minimizar los efectos de este cambio¹⁹. Y en relación con el Gobierno y la Administración estatal se ha dicho que la verdadera dificultad aparece a propósito de los cambios que afectan al "Gobierno" de un Estado preexistente: ¿las mutaciones revolucionarias del régimen político autorizan a invocar el derecho de la sucesión de Estados? La respuesta es negativa, en razón del

16. C.P. ECONOMIDÈS: "Les effets de la succession d'États sur la nationalité des personnes physiques", *Revue générale de droit international public*, vol. CIII, 1999, pág. 579.

17. D.P. O'CONNELL: "Recent Problems of State Succession in Relation to New States", *Recueil des cours*, vol. 130, 1970, II, pág. 101.

18. D.P. O'CONNELL: *Curso citado*, págs. 122-123.

19. D.P. O'CONNELL: *State Succession in Municipal Law and International Law*, vol. I, Cambridge, 1967, pág. 3.

principio de la “continuidad del Estado” a través de sucesivos regímenes constitucionales²⁰. El cambio de Gobierno por estos hechos ha puesto de relieve que en lo que afecta a sus obligaciones internacionales, algunos Gobiernos han rehusado cumplir con algunas de ellas. Los problemas surgen respecto a la participación en las organizaciones internacionales: si la representación del Estado sucesor será también, por ejemplo, en caso de integración con otro Estado, el sucesor como miembro o será necesaria una petición de adhesión a la organización internacional, conforme a las reglas de ésta sobre admisión de nuevos miembros. Hoy no se admite, en general, que el Estado sucesor sustituya al Estado predecesor en una organización internacional. Por último, la sucesión implica también la solución del estatuto de fuerzas militares extranjeras de ocupación o su salida del territorio de cada parte.

El fenómeno de la sucesión en tiempos recientes apareció en muchos casos debido a la descolonización posterior a la segunda guerra mundial²¹, tema suficientemente tratado y que no será estudiado aquí. Posteriormente esto se ha originado a partir de 1990 en Europa en especial por la desaparición de la Unión soviética, por la anexión de la República democrática alemana a la República federal de Alemania, por la recuperación de su soberanía de los Estados bálticos, Estonia, Letonia y Lituania, por la división en dos Estados de la antigua Checoslovaquia y por la desmembración de Yugoslavia en cinco Estados. Todos estos cambios territoriales plantean enseguida la cuestión de cuál será el derecho aplicable cuando surge un problema en caso de sucesión de Estados. Si en principio son las normas de Derecho internacional llamadas a decidir las cuestiones, hoy en los casos recientes de sucesión en Europa central y oriental, tales cuestiones se resuelven casi exclusivamente por las leyes internas de los países interesados²².

En tales casos la cuestión que se presenta es la atribución de la nacionalidad del Estado sucesor a los súbditos del Estado sucedido, esto es, el derecho a que tales personas tengan una nacionalidad, lo que es una cualidad o vínculo jurídico con su nuevo Estado. Esto es una práctica de larga duración propia del Derecho internacional consuetudinario. Pero a partir de la segunda guerra mundial el derecho del Estado cede frente al derecho de la persona

20. Nguyen QUOC DIHN: *Droit international public*. 5ª ed., París, L.G.D.J., 1994, pág. 513.

21. E. McWHINNEY: “Le “nouveau” droit international et la “nouvelle” communauté mondiale”, *Revue générale de droit international public*, vol. LXXII, 1968, págs. 323-345.

22. C.P. ECONOMIDES: *Art. cit.*: pág. 581-582.

humana a tener una nacionalidad. Así se expresa la declaración universal de los derechos del hombre de 1948 (art. 15. párr. 1), contenida en la resolución de la Asamblea general 217 (III) de 10 de diciembre de 1948, al decir "Toda persona tiene derecho a una nacionalidad... A nadie se privará arbitrariamente de su nacionalidad ni del derecho a cambiar de nacionalidad"²³. Pero el derecho de cualquier persona no se reconoce de cualquier manera en los pactos de las Naciones Unidas de 1966²⁴.

Años más tarde la Comisión de Venecia del Consejo de Europa confirmaba el mismo principio en su art. II, párr. 5. Este derecho a cambiar de nacionalidad no entraña, sin embargo, el derecho a devenir apátrida, ya que el control estatal de la misma va en sentido contrario mediante la lucha contra la apatridia. El convenio sobre la reducción de los casos de apatridia de 30 de agosto de 1961²⁵, no firmado por España, determina que "todo tratado concluido entre Estados contratantes relativo a la cesión de un territorio debe contener disposiciones que tengan por objeto garantizar que nadie llegará a ser apátrida por el hecho de la sucesión" (art. 10, párr. 1). Y lo mismo dicen otros textos internacionales, como el convenio europeo sobre la nacionalidad: "la apatridia debe ser evitada" (art. 4, párr. b). El ser apátrida, pues, no es un derecho humano; en igual sentido se expresa el convenio americano de los derechos del hombre firmado en San José de Costa Rica el 22 de noviembre de 1969 (art. 20, párr. 1)²⁶; el convenio europeo sobre la nacionalidad de 6 de noviembre de 1997 (art. 4, párr. a)²⁷ y el convenio de las Naciones Unidas

23. El texto originario inglés puede verse en *Yearbook of the United Nations. 1948-1949*, Nueva York, 1950, págs. 535-537 y en español en L.I. SÁNCHEZ RODRÍGUEZ: *Derechos humanos. Textos internacionales*, 4ª ed., Madrid, Tecnos, 2001, págs. 51-56.

24. El pacto sobre derechos civiles y políticos, firmado por España por instrumento de 27 de abril de 1977 (*BOE* núm. 103, de 30 de abril de 1977), que se acompaña de un protocolo facultativo, ratificado por España por instrumento de 25 de enero de 1985 (*BOE* núm. 79, de 2 de abril de 1985) reconoce el derecho, pero se limita a sancionar el derecho del niño a adquirir la nacionalidad (art. 24, párr. 3), como afirma también el convenio de las Naciones Unidas sobre los derechos del niño de 20 de noviembre de 1989 (art. 7, párr. 1), firmado por España el 26 de enero de 1990; ratificado el 6 de diciembre de 1990 (*BOE* núm. 313, de 13 de diciembre de 1990 y en vigor para España el 5 de enero de 1991).

25. Su antecedente fue la resolución de la Asamblea General 896 (IX), de 4 de diciembre de 1954. *Yearbook of the United Nations*, 1954, Nueva York, 1955, págs. 423. Puede verse en P. WEIS: *Nationality and Statelessness in International Law*, 2ª ed., Alphen aan den Rijn, 1979, pág. 264-269.

26. Convención Americana sobre Derechos Humanos suscrita en la Conferencia especializada interamericana sobre Derechos Humanos, San José, Costa Rica, 7 al 22 de noviembre de 1969. Internet: www.oea.org.

27. Véase en *International Legal Materials*, vol. XXXVII, 1998, págs. 45-55, con una nota introductoria de A. Zimmermann en págs. 45-45.

sobre los derechos del niño de 20 de noviembre de 1989²⁸. La declaración de Venecia obliga además al Estado sucesor a conceder su nacionalidad “sin ninguna discriminación fundada especialmente en el origen étnico, el color, la religión, la lengua o las opiniones políticas” (art. III, 8 b).

La obligación de atribuir la nacionalidad del Estado sucesor comprende también la obligación de no privar de la misma a los súbditos que no han podido adquirir la nacionalidad del Estado sucesor. La declaración de Venecia determina así que “el Estado predecesor no privará de su nacionalidad a sus súbditos que no estén en condiciones de obtener la nacionalidad del Estado sucesor” (art. IV, pár. 12). El convenio de 1961 sobre la reducción de los casos de apatridia afirma que el Estado sucesor “concede su nacionalidad a los individuos que sin ello devendrían apátridas por el hecho de la cesión o de la adquisición” (art. 10, pár. 2). Pero conviene observar que la obligación de los Estados implicados de evitar la apatridia es una obligación de medios y no de resultados, pues no se puede asegurar estos a las personas sujetas a procedimientos o normas que no están en su poder.

En cuanto a las personas afectadas por el cambio de nacionalidad que sigue a la sucesión cuando se trata de la disolución total del Estado, es evidente que no pueden quedar sin ninguna nacionalidad, conforme a lo expuesto, por lo que adquieren la nacionalidad del Estado sucesor. Si se trata de una sucesión parcial el cambio afecta a los nacionales del Estado predecesor que tienen su residencia habitual en el territorio cedido, pero el Estado sucesor puede otorgar su nacionalidad también a las personas que teniendo su domicilio en el antiguo Estado, sin estar domiciliadas en el territorio cedido, son originarias de ese territorio y tienen su residencia habitual en otra parte del Estado sucesor. Sin embargo, el Estado sucesor puede otorgar su nacionalidad por naturalización o por otro procedimiento a las personas que habitan en el extranjero pero son originarias del territorio objeto de la sucesión²⁹. La forma en que se opera la atribución de la nacionalidad estará determinada por el tratado entre el Estado predecesor y el Estado sucesor en el momento en que se haya producido la asunción de la soberanía por este Estado.

Desde el punto de vista de la legislación nacional de los Estados afectados la atribución de la nacionalidad se funda en dos principios aceptados por todos: la residencia permanente en el territorio del nuevo Estado y la posesión de la nacionalidad de uno de los Estados predecesores.

28. Ratificado por España por instrumento de 30 de octubre de 1990. *BOE* núm. 313, de 31 de diciembre de 1990.

29. C. P. *ECONOMIDÈS: Art. cit.*, págs. 585-586.

1. *La disolución de la URSS*

El fenómeno de mayor amplitud se ha ocasionado en la antigua Unión soviética. La disolución de la U.R.S.S. comenzó por un fracasado golpe de Estado el 19 de agosto de 1991, continuó con el tratado de 4 de diciembre de 1991, firmado por ocho repúblicas sobre la sucesión en la deuda y bienes de la Unión soviética y terminó el 21 de diciembre de 1991 por la declaración de once miembros en Alma-Ata, capital de la República de Kazastán³⁰. El Estado soviético se componía de quince miembros: Estonia, Letonia y Lituania proclamaron su independencia antes de la declaración y no llegaron a ser miembros de la CEI (Comunidad de Estados independientes); Georgia no participó en la reunión y Azerbaiyán la firmó pero no la ratificó³¹. La constitución de la CEI fue un protocolo firmado en Minsk por Bielorrusia (Belarús desde el 19 de septiembre de 1991), la Federación rusa y Ucrania el 8 de diciembre de 1991³². Dos Estados soviéticos, Bielorrusia y Ucrania, miembros originarios de las Naciones Unidas desde el 24 de octubre de 1945, obtuvieron su plena independencia como consecuencia de la situación que se les había otorgado por la comunidad internacional de tener un régimen internacional separado de Rusia. Ucrania se hizo independiente el 24 de agosto de 1991; en 1993 firma un acuerdo de cooperación con la Federación rusa y en 1994 otro acuerdo con la Unión europea; el 28 de junio de 1996 promulga su Constitución³³, sustituyendo a la de 8 de octubre de 1991. Bielorrusia adoptó una declaración de soberanía el 27 de julio de 1990, que fue la base de su Constitución de 18 de octubre de 1991, reformada por la ley de 15 de junio de 1993 y sustituida por la de 1 de marzo de 1994, promulgada el 15 de marzo de ese año³⁴.

30. Declaración de Alma-Ata. Puede verse en *International Legal Materials*, vol. XXXI, 1992, págs. 148-149. R. MULLERSON: *Art. cit.*, págs. 479-480.

31. La declaración de 21 de diciembre de 1991, puede verse en *International Legal Materials*, vol. XXXI, 1992, pág. 147.

32. Puede verse en *International Legal Materials*, vol. XXXI, 1992, págs. 143-146.

33. Puede verse: R. YAKEMTCHOUK: "L'indépendance de l'Ukraine", *Studia Diplomatica*, vol. 46, 1993, págs. 354-355.

34. Las Constituciones de los Estados sucesores pueden verse, en traducción inglesa, en Internet: www.uni-wuerzburg.de/law. Una colección muy completa de las Constituciones de todos los países en inglés puede verse en G.H. FLANZ (ed.): *Constitutions of the Countries of the World*. 20 vols.. Nueva York, Oceana Publications, 2002.

El problema de la sucesión de la antigua URSS, que no es un cambio de Gobierno sino de Estado, ha planteado la cuestión de si existen reglas de Derecho internacional que determinen en qué momento se extingue la identidad de un Estado³⁵. La Federación rusa ha notificado en numerosas ocasiones que es la continuadora de la URSS. Ello exige examinar la cuestión de saber si los sujetos de la organización estatal existen después o si en qué medida se han creado nuevos sujetos³⁶. La disolución del imperio británico con motivo de la descolonización no ha puesto en duda la continuidad del Reino Unido y su soberanía, como ha ocurrido igualmente con las colonias de Francia, España y Portugal. Esto plantea las tesis contrapuestas de la extinción del Estado base o de su continuación. La extinción de la URSS se basa en lo que dice el tratado de Minsk de 8 de diciembre de 1991: "... La Unión de Repúblicas socialistas soviéticas en tanto que sujeto del Derecho internacional y realidad geopolítica no existe ya" (preámbulo).

El 24 de diciembre de 1991 el representante soviético en las Naciones Unidas comunicaba al Secretario general de la organización que la Federación rusa ocuparía el lugar de la URSS como miembro de las Naciones Unidas en todos sus organismos y asumiría todas las obligaciones. No hubo objeciones a esta declaración, aunque técnicamente no era la solución jurídica correcta al tratarse de una extinción del Estado predecesor, la URSS, lo que hubiera supuesto la admisión reglamentaria de Rusia³⁷. Esta tesis de la continuación del Estado tiene su razón de ser en la aceptación por los Estados de la CEI de que Rusia ocupe la representación de la URSS en las Naciones Unidas y en otras organizaciones internacionales³⁸. Los demás miembros de la Federación siguieron el procedimiento establecido por la Carta para el ingreso en la Organización, donde fueron admitidos el 2 de marzo de 1992,

35. Pueden verse: K. MAREK: *Identity and Continuity of States in Public International Law*. Ginebra, 1954; G. CANSACHI: "Identité et continuité des sujets internationaux", *Recueil des cours*, vol. 130, 1970, II, pág. 34.

36. M. BOTHE y C. SCHMIDT: "Sur quelques questions de succession posées par la dissolution de la Yougoslavie et celle de l'U.R.S.S.", *Revue générale de droit international public*, vol. XCVI, 1992, pág. 814.

37. A. Mangas Martín en M. Díez de Velasco: *Ob.cit.*, pág. 287.

38. Véanse: A. DASTIS QUECEDO: "La desintegración de la Unión soviética y la cuestión de su "sucesión" en las Naciones Unidas", *Revista española de Derecho internacional*, vol. 44, 1992, págs. 249-252; A. VILLANI: "L'attribuzioni alla Russia del seggio sovietico nell'O.N.U.", *Rivista di Diritto internazionale*, vol. LXXV, 1992, págs. 120-126.

excepto Georgia que lo fue el 31 de julio de 1992. Las declaraciones de reconocimiento de los Estados han seguido esta dirección³⁹.

La Comunidad de Estados independientes (CEI)⁴⁰ no es “ni un Estado ni una entidad supraestatal”⁴¹, pero no puede decirse que no tenga personalidad internacional como organización internacional; se compone de un Consejo de Jefes de Estado y un Consejo de Jefes de Gobierno⁴². La falta de acuerdo impidió adoptar una Carta de la CEI, pero no deja de ser una plataforma útil para negociar diferentes cuestiones jurídicas, militares y económicas relativas a la disolución de la URSS⁴³.

2. Los Estados bálticos

Los Estados bálticos fueron creados como Estados independientes en 1918, al término de la primera guerra mundial, Lituania el 16 de febrero, Estonia el 24 de febrero y Letonia el 8 de noviembre 1918. Fueron incorporados ilegalmente en agosto de 1940 a través de la invasión militar a la Unión Soviética en la segunda guerra mundial: el 3, 4 y 6 de agosto de 1940 el Soviet supremo de la URSS los ha admitido como nuevas repúblicas de la Unión⁴⁴. La anexión a la URSS no fue reconocida por algunos Estados en un principio, pero después hubo un comienzo de reconocimiento *de iure* por algunos, *de facto* por otros, de silencio por varios, lo que equivalía a un reconocimiento *de facto*.⁴⁵ La ley fundamental soviética de 1977 (art. 72),

39. M. KOSKENNIEMI y M. LEHTO: “La sucesion d’États dans l’ex.U.R.S.S., en ce qui concerne particulièrement les relations avec la Finlandie”, *Annuaire français de droit international*, vol. XXXVIII, 1992, págs. 183-190.

40. Está formada por Armenia, Azerbaiyán, Belarús, Federación rusa, Kazastán, Kyrgystán, Moldavia, Tayikistán, Turkmenistán, Ucrania y Uzbekistán.

41. El acuerdo de Alma-Ata mantiene como órgano común un comando unificado de las fuerzas estratégicas, conservando fraccionadas entre los Estados miembros las fuerzas convencionales.

42. Acuerdo sobre las instituciones de la Comunidad de Estados independientes de 21 de diciembre de 1991. Puede verse en *International Legal Materials*, vol. XXXI, 1992, pág. 150.

43. M. KOSKENNIEMI y M. LEHTO: *Art. cit.*, pág. 207.

44. Puede verse: R. YAKENTCHOUK: “Les republics baltes en droit international. Échec d’une anexion opérée en violation du droit des gens”, *Annuaire français de droit international*, vol. XXXVII, 1991, págs. 259-289.

45. R. MULLERSON: “The Continuity and Succession of States by Reference to the Former USSR and Yugoslavia”, *International and Comparative Law Quarterly*, vol. 42, 1993, págs. 267-272.

reconocía como pocas el derecho a la secesión. El desmembramiento de la URSS a partir de 1990 da lugar a que los tres países recobren su personalidad internacional. Estas independencias provocaron el consiguiente debate político en la URSS⁴⁶, pero la independencia quedó firme, lo cual originó ya los problemas de la sucesión de Estados.

En el orden internacional el 17 de septiembre de 1991 fueron admitidos como miembros de las Naciones Unidas y el 15 de octubre firmaron el Acta final de la conferencia de Helsinki de 1975 sobre la seguridad y cooperación europea. Rusia reconoció a los Estados bálticos el 6 de septiembre de 1991 y España el 11 de octubre de ese año. Además los Estados miembros de la Unión europea decidieron en Bruselas el 27 de agosto de 1991, establecer relaciones diplomáticas con los tres Estados que fue seguida por la declaración de Bruselas de 16 de diciembre de 1991⁴⁷, sobre las líneas directrices acerca del reconocimiento de nuevos Estados en Europa oriental y en la Unión soviética por parte del Consejo de la Comunidad europea, y otra de fecha 15 de enero de 1992⁴⁸. La posición soviética era contraria a todo ello y consideraba que las relaciones debían fundarse sobre el *statu quo* existente a fines de 1991.

La independencia de las repúblicas bálticas es un caso de separación de Estados, aunque la opinión gubernamental de los tres Estados era de que se trataba de una recuperación de su personalidad internacional. Una vez independiente cada Estado reguló por su propia legislación el derecho de la nacionalidad, abrogando la reglamentación soviética⁴⁹. La cuestión no era fácil de resolver, dado que en los tres países la población era la propia de cada una, más los súbditos rusos. Estonia tras un referéndum de 3 de marzo de 1990, se declara república independiente el 30 de marzo de 1990. Un nuevo referéndum celebrado el 28 de junio de 1992 da lugar a la adopción de la Constitución de la misma fecha.

46. Puede verse: R. KHERAD: "La reconnaissance internationale des États baltes", *Revue générale de droit international public*, vol. XCVI, 1992, págs. 843-872.

47. Puede verse el texto en *Revue générale de droit international public*, vol. XCVI, 1992, págs. 261-262.

48. F.J. QUEL LÓPEZ: "La actitud de España en el marco de la coordinación de la política exterior comunitaria: el reconocimiento de los nuevos Estados surgidos de la antigua URSS y de la República socialista federativa de Yugoslavia", *Revista española de Derecho internacional*, vol. XLIV, 1992, págs. 704-707.

49. Puede verse: C. GUTIÉRREZ ESPADA: "Sobre la sucesión a los tratados en casos de separación de Estados (a propósito, por ejemplo, de la independencia de Estonia, Letonia y Lituania)", *Revista española de Derecho internacional*, vol. XLIII, 1991, págs. 559-563.

En cuanto a Letonia se proclama independiente el 4 de mayo de 1990, confirmado por un referéndum de 3 de marzo de 1991; una resolución de la Asamblea general de las Naciones Unidas, la 47/21, de 25 de noviembre de 1992⁵⁰ exige la retirada de las fuerzas soviéticas de su territorio y otra posterior, la 48/18, de 15 de noviembre de 1993⁵¹, refuerza la petición de retirada. Unos años después se concluye un acuerdo bilateral con Rusia de 30 de abril de 1994 para hacer efectiva esta evacuación. La Constitución letona es de 15 de febrero de 1922, reformada el 22 de julio de 1994 y el 22 de junio de 1998⁵².

Lituania después de un referéndum el 9 de febrero de 1991, proclama su independencia el 11 de marzo.

3. La reunificación alemana⁵³

La reunificación de Alemania, que se llamó también simplemente la unificación de las dos Alemanias, ha pasado por fases muy diferentes. Ya el tratado entre las tres potencias ocupantes y la RFA de 5 de mayo de 1955 ponía de relieve el deseo de unificación⁵⁴. Mucho después en las elecciones de la RDA de 18 de marzo de 1990 se puso en duda lo que el pueblo deseaba. La base de la reunificación ha sido los tratados bilaterales, como el acuerdo de 18 de mayo de 1990, sobre la creación de la unión monetaria, económica y social, que se concreta en el tratado de 31 de agosto de 1990 (junto con un protocolo)⁵⁵, relativo al establecimiento de la unión alemana: el 3 de octubre de 1990 la RDA dejó de existir y se adhirió a la RFA conforme al art. 23 de la

50. Retirada completa de las fuerzas armadas de los territorios bálticos. *Yearbook of the United Nations*, vol. 46, 1992, Dordrecht-Boston-Londres, 1993, págs. 387-388.

51. Retirada completa de las fuerzas armadas de los territorios bálticos. *Yearbook of the United Nations*, vol. 47, Dordrecht-Boston-Londres, 1994, págs. 498-499.

52. Para más datos sobre la evolución de las Repúblicas bálticas y la Federación soviética véase: M. I. TORRES CAZORLA: *Ob.cit.*, págs. 350-376.

53. Pueden verse: C. SCHRICKE: "L'unification allemande", *Annuaire français de droit international*, tomo XXXVI, 1990, págs. 47-87, especialmente págs. 47-56; W. CZAPLINSKI: "Quelques aspects juridique de la reunification de l'Allemagne", *Annuaire français de droit international*, vol. XXXVI, 1990, págs. 89-105; J.A. FROWEIN: "The Reunification of Germany", *American Journal of International Law*, vol. 86, 1992, págs. 152-163.

54. Para los antecedentes, véase: J.A. FROWEIN: *Art. cit.*, págs. 152-153.

55. Puede verse en *Revue générale de droit international public*, vol. XCIV, 1990, págs. 1129-1165 y en *International Legal Materials*, vol. XXX, 1991, págs. 457-503.

Constitución federal, siendo la RFA el único miembro en las Naciones Unidas, conforme a su ingreso el 18 de septiembre de 1973. Además hay que tener en cuenta el tratado de 12 de septiembre de 1990 celebrado en Moscú entre los dos Estados alemanes, Estados Unidos, Reino Unido, Francia y URSS⁵⁶, que resuelve también el estatuto de las fuerzas militares occidentales en la Alemania federal y de las tropas soviéticas en la República democrática alemana, el cambio de notas entre Bélgica, Canadá, República federal de Alemania, Reino Unido y Estados Unidos relativo al convenio sobre la presencia de fuerzas extranjeras en la República federal de Alemania, hecho en Bonn el 25 de septiembre de 1990⁵⁷, el tratado de 25 de septiembre de 1990 relativo a Berlín⁵⁸, el tratado de 9 de noviembre de 1990 de buena vecindad y cooperación entre la URSS y la RFA, hecho en Bonn el 9 de noviembre de 1990, sobre la retirada de las fuerzas militares⁵⁹ y el tratado germano-polaco firmado en Varsovia el 14 de noviembre de 1990⁶⁰.

La unidad es el resultado de un tratado, que no es de paz y pone fin a los derechos y obligaciones de los cuatro grandes sobre Berlín y toda Alemania, que para ésta ha significado una unión de las dos partes del Estado, pero también ha puesto de relieve las cuestiones más difíciles de resolver, como la cuestión de las fronteras con la renuncia a ciertas reivindicaciones antiguas, como la aceptación definitiva de la frontera con Polonia en la línea de los ríos Oder-Neisse⁶¹ o la adhesión de la RDA a las organizaciones defensivas occidentales. La unión de los dos Estados ha incorporado los *Länder* de Brandenburgo, Mecklenburgo-Pomerania, Sajonia, Sajonia-Anhalt, Turingia y los 23 distritos de Berlín a la República federal alemana. Se trata de un caso de absorción y no de una fusión de dos Estados⁶². Esto ha llevado consigo

56. Puede verse en *International Legal Materials*, vol. XXIX, 1990, págs. 1186-1192. Este tratado ha sido un motivo de congratulación en la conferencia de la C.S.C.E., celebrada en París del 19 al 21 de septiembre de 1990, como una contribución importante a la paz.

57. *International Legal Materials*, vol. XXX, 1991, págs. 417-418.

58. Puede verse en *Revue générale de droit international public*, vol. XCIV, 1990, págs. 1171-1176.

59. *International Legal Materials*, vol. XXX, 1990, págs. 504-514.

60. Puede verse en *Revue générale de droit international public*, vol. XCV, 1991, págs. 212-213. M. BOTHE: "Les traités entre l'Allemagne et la Pologne du 14 novembre 1990 et du 16 juin 1990", *Revue générale de droit international public*, vol. XCVI, 1992, págs. 357-367.

61. Puede verse: P. BRETON: "Les problèmes juridiques internationaux posés par l'unification de l'Allemagne", *Revue générale de droit international public*, vol. XCV, 1991, págs. 680, 690-695 y 702-710.

62. M. Paz Andrés SÁENZ DE SANTAMARÍA: *Curso cit.*, pág. 170. Otros autores hablan de anexión de la RDA por parte de la RFA: A. VON BOGDANDY: "Comunità

una sola representación alemana en la Unión europea⁶³. Esta unión se justificaba porque la ley fundamental o Constitución de la República federal alemana de 23 de mayo de 1949⁶⁴ dice en su art. 23 que ésta se aplica a los *Länder* occidentales y “a otras partes de Alemania, después de la adhesión de éstas”. Tal norma se aplicó en 1956 con la reintegración del territorio del Sarre a la RFA. Y más adelante la Constitución, en su art. 116, 1 dice: “Son alemanes en el sentido de la presente ley fundamental... quienes posean la nacionalidad alemana... como cónyuges o descendientes ..., en el territorio del *Reich* alemán con sus límites de 31 de diciembre de 1937”. Y el pár. 2 de este artículo añade, poniendo de relieve el deseo de reunificación y la reintegración a la soberanía federal alemana de los súbditos de la República democrática alemana, el derecho de recuperar la nacionalidad alemana de estas personas⁶⁵.

Efectuado el proceso de unificación de las dos partes de Alemania cabe preguntarse si la aplicación territorial del Derecho comunitario al territorio de la República democrática alemana exige o no una revisión de los tratados comunitarios. Ya una declaración de la Delegación federal alemana de 28 de febrero de 1957 decía que en caso de reunificación de Alemania, tendrá lugar una revisión de los tratados del Mercado común (Comunidad europea) y del Euratom⁶⁶. Esto debe considerarse sobre la base del Derecho comunitario, que no da solución alguna y en el plano del Derecho internacional. Ni uno ni otro Estado pueden acogerse a la fusión para poner fin a sus obligaciones exteriores⁶⁷. Pero la práctica comunitaria ha aceptado la aplicación de las

Europea ed Unificazione Tedesca”, *Rivista di diritto internazionale*, vol. 73, 1990, págs. 47-70; J.A. FROWEIN: *Art. cit.*, págs. 152-163.

63. Puede verse: J.P. JACQUÉ: “L’unification de l’Allemagne et la Communauté européenne”, *Revue générale de droit international public*, vol. XCIV, 1991, págs. 997-1018.

64. Para sus antecedentes véase: G. GÓMEZ ORFANEL (COORD.): *Las Constituciones de los Estados de la Unión europea*, Madrid, Centro de Estudios Constitucionales, 1996, págs. 33-34.

65. “2. Recuperarán la nacionalidad alemana, si así lo solicitan, los antiguos súbditos alemanes a quienes se haya privado de su ciudadanía entre el 30 de enero de 1933 y el 8 de mayo de 1945 por motivos políticos, raciales o religiosos y sus descendientes. No se considerará que hayan perdido dicha nacionalidad si con posterioridad al 8 de mayo de 1945 han establecido su residencia en Alemania y no han manifestado su voluntad en contrario”. Véase el texto constitucional en F. RUBIO LLORENTE y M. DARANAS PELÁEZ (COORD.): *Constituciones de los Estados de la Unión Europea*, Barcelona, Ariel, 1997, pág. 36.

66. J.A. FROWEIN: *Art. cit.*, págs. 159-160.

67. Véase: J.P. JACQUÉ: *Art. cit.*, págs. 1000-1007.

normas comunitarias a la totalidad del Estado alemán, sin necesidad de revisar ninguna obligación convencional.

La unidad alemana planteó enseguida una serie de peticiones de reparación, en cantidad no calculada. Pero no hay base jurídica para las indemnizaciones a cargo de la Alemania unida a causa de la violación del Derecho internacional al comienzo de la guerra o de la confiscación de propiedades que tuvieron lugar durante la existencia de la RDA⁶⁸.

4. *La división de Checoslovaquia*

Checoslovaquia nació como Estado compuesto de dos entidades diferentes el 28 de octubre de 1918, al término de la primera guerra mundial. Durante la segunda guerra mundial, el Estado checoslovaco fue ocupado por las tropas alemanas; el acuerdo de Múnich de 29 de septiembre de 1938, aceptó la independencia de Eslovaquia, que se produjo el 14 de marzo de 1939, y la constitución de un protectorado internacional a cargo de Alemania sobre Bohemia y Moravia. Años después de la segunda guerra mundial la celebración de elecciones el 7 de junio de 1992 puso de relieve el comienzo del proceso de separación de las dos partes del Estado. La declaración del Consejo Nacional de 17 de julio de 1992 proclamó la independencia del país, que se produce el 1 de enero de 1993. Una enmienda constitucional adoptada por la Asamblea federal el 25 de noviembre de 1992 estableció las bases para la independencia de las Repúblicas checa y eslovaca, lo que llevó a una separación pacífica el 31 de diciembre de 1992, sin originarse problemas graves de tipo político. La república eslovaca adoptó su Constitución el 1 de septiembre de 1992, reformada el 19 de enero de 1993 y 23 de febrero de 2001, mientras que la República checa, dotada ya de la Constitución de 29 de diciembre de 1992, fue reconocida pronto por multitud de Estados y ha ingresado en organizaciones internacionales⁶⁹ y ambas en las Naciones Unidas el 19 de enero de 1993. Todo el proceso se ha hecho, sin embargo, sin consulta a la población de ambos Estados, como proclamó que era obligación de los nuevos Estados

68. J.A. FROWEIN: *Art. cit.*, pág 163.

69. Puede verse: J. MALENOSKI: "Problèmes juridiques liés à la partition de la Tchecoslovaquie", *Annuaire français de droit international*, vol. XXXIX, 1993, págs. 305-336.

el dictamen del Tribunal internacional de justicia de 16 de octubre de 1975⁷⁰ en el caso del Sahara occidental.

5. *La división de Yugoslavia*

La región balcánica, donde se inserta Yugoslavia⁷¹, ha sido en los últimos siglos un lugar de encuentro de tres grandes imperios: el austriaco, el turco y el ruso, expuesto a la guerra por cuestiones fronterizas, ideológicas y religiosas. La paz de San Stefano de 1878 entre Rusia y el imperio otomano crearon los primeros Estados balcánicos de Serbia, Rumania y Montenegro y la concesión de una cierta autonomía a Bulgaria, parte del imperio turco hasta 1908. Los problemas de reivindicaciones territoriales a causa de las fronteras dieron lugar a la primera guerra balcánica (1912-1913), continuada por la segunda en ese año de 1913. La primera guerra mundial tuvo una influencia decisiva, especialmente en Turquía con la revolución de Mustafá Kemal Atatürk. Se separan entonces Serbia y Montenegro, que junto con Eslovenia, Croacia y Bosnia-Herzegovina, que habían sido parte del imperio austro-húngaro, hicieron nacer el Reino de los serbios, croatas y eslovenos, denominados a partir de 1929 como Yugoslavia. La segunda guerra mundial originó la incorporación a ésta de Istria, Carintia y Kosovo, salvo Trieste, que antes de su partición entre Italia y Yugoslavia, constituyó una zona internacionalizada⁷². Todo esto daba lugar a que la región fuese muy heterogénea en su población, por las diferentes religiones, culturas, razas y lenguas existentes en ellas.

El primer paso para la independencia de los Estados de la Federación yugoslava se dio el 21 de enero de 1990 cuando los delegados eslovenos abandonaron la 14ª Asamblea de la Federación de los comunistas yugoslavos, seguidos por los delegados croatas. El 23 de diciembre de 1990 se celebra un referéndum en Eslovenia, en el que la gran mayoría de electores se pronun-

70. COUR INTERNATIONALE DE JUSTICE: *Recueil des arrêts, avis consultatifs et ordonnances*, 1975, págs. 42-68.

71. Pueden verse: J.M. ORTEGA TEROL: *El desmembramiento de Estados en la Europa de fin de siglo*, Valencia, 1999; T. DZUNOV: "Succession of States in Respect of Citizenship. The Case of the Former SFRY" en M. MRAK (edit.): *Succession of States*. La Haya, 1999, págs. 143-157.

72. Puede verse: R. CALDUCH CERVERA: "La Perestroika soviética y los procesos de cambio en los países balcánicos", *Cursos de Derecho internacional de Vitoria-Gasteiz*. 1991, págs. 274-332, especialmente págs. 313-314.

cieron por la independencia, lo que se confirma después por una declaración de independencia de 25 de junio de 1991, suspendida durante tres meses y confirmada el 8 de octubre de 1991. Consecuencia de ello es la adopción de la Constitución de 23 de diciembre de 1991, que sufrió reformas el 14 de julio de 1997 y el 25 de julio de 2000.

En Croacia se celebraron elecciones democráticas en 1990 y un referéndum el 19 de mayo de 1991, lo que confirma después por una declaración de independencia de 25 de junio de 1991, suspendida durante tres meses y confirmado el 8 de octubre de 1991. El 25 de junio de 1991 las tropas yugoslavas entraron en Eslovenia y Croacia, cuando ya estaba en marcha el proceso de independencia. El 7 de septiembre de 1991 se celebra apresuradamente la conferencia de La Haya a fin de encontrar una salida pacífica a la intervención armada y se nombra una Comisión de arbitraje, presidida por Badinter. Una declaración enviada por el presidente de aquélla, Lord Carrington al presidente de la Comisión ponía de relieve el problema de si las repúblicas secesionistas eran continuadoras del Estado yugoslavo o ninguna de ellas era continuadora de éste⁷³. Así ambos Estados se hicieron independientes en esta fecha y entraron en las Naciones Unidas el 22 de mayo de 1992. La conferencia auspiciada por la entonces Comunidad europea en Brioni el 7 de julio de 1991 dio lugar a ciertos acuerdos y la convocatoria de una conferencia de paz, cuya finalidad era actuar como mediadores y el nombramiento de una Comisión de arbitraje, que es una institución nueva destinada a hallar una base jurídica a una decisión política, que se plasmó en la declaración de los Ministros de Asuntos Exteriores de los Estados comunitarios el 27 de agosto de 1991⁷⁴.

El dictamen de la Comisión de arbitraje para Yugoslavia de 29 de noviembre de 1991⁷⁵ constató que aunque ésta haya conservado su perso-

73. M.I. TORRES CAZORLA: *Ob. cit.*, págs. 300-301.

74. Pueden verse: A. PELLET: "Note sur la Comisión d'Arbitrage de la conférence européenne pour la paix en Yougoslavie", *Annuaire français de droit international*, vol. XXXVII, 1991, págs. 329-348, especialmente pág. 331; J. RODRIGUEZ-PONGA y SALAMANCA: "La Comisión de arbitraje de la Comunidad europea sobre Yugoslavia", *Revista española de Derecho internacional*, vol. 44, 1992, págs. 252-259. Sobre la Comisión de arbitraje, puede verse: A. PELLET: "L'activité de la Comisión d'arbitrage de la Conférence européenne pour la paix en Yougoslavie", *Annuaire français de droit international*, vol. XXXVIII, 1992, págs. 220-238; ID.: "L'activité de la Comisión d'arbitrage de la Conférence internationale pour l'ancienne Yougoslavie", *Annuaire français de droit international*, vol. 39, 1993, págs. 286-303.

75. Puede verse: Conferencia por la paz en Yugoslavia. *Dictamen de la Comisión de arbitraje de 29 de noviembre de 1991*, *Revue générale de droit international public*, vol. XCVI, 1992, págs. 264-269, especialmente pág. 265 y 266.

nalidad internacional, especialmente en el seno de las organizaciones internacionales, la voluntad de las repúblicas se había ya expresado. En ese momento la Comunidad europea decide emitir una declaración el 16 de diciembre de 1991, en el marco de la cooperación política, en concreto sobre la base del art. 30 del Acta única europea⁷⁶. En ella la Comunidad y sus Estados miembros expresaron que habían convenido reconocer la independencia de todas las repúblicas yugoslavas que cumplieren las condiciones requeridas, llevando a cabo su decisión el 15 de enero de 1992⁷⁷. España inició las negociaciones para el reconocimiento de los antiguos Estados yugoslavos el 30 de agosto de 1991.

En Macedonia, pese a la oposición griega por la similitud del nombre con la región griega del norte, tuvo lugar un referéndum el 17 de septiembre de 1991 a favor de un país soberano e independiente en una asociación de Estados yugoslavos, que fue reconocida por los Estados comunitarios el 16 de diciembre de 1993⁷⁸.

La independencia de Bosnia-Herzegovina comienza por una resolución adoptada por el Parlamento el 14 de octubre de 1991, cuya validez ha sido discutida por la comunidad serbia de la República⁷⁹ y una declaración de soberanía el 15 de octubre de 1991, aunque el 99% se declaró a su favor, surgió la guerra de los serbios y de los musulmanes; el referéndum de 1 de marzo de 1992, a pesar de la actitud de la oposición, dio lugar a un 63% a favor de la independencia y el 6 de abril de 1992 la Comunidad europea decidió reconocerla.

76. Acta única europea de 17 de febrero de 1986. Ratificada por España por instrumento de 9 de diciembre de 1986. *BOE* núm. 158, de 3 de julio de 1987. Véase: R. KHERAD: "La reconnaissance des États issus de la dissolution de la République Socialiste Federative de Yougoslavie par les membres de l'Union Européenne", *Revue générale de droit international public*, vol. CI, 1997, págs. 663-693.

77. Pueden verse; J. CHARPENTIER: "Les déclarations des douze sur la reconnaissance des nouveaux États", *Revue générale de droit international public*, vol. XCVI, 1992, págs. 343-355, especialmente pág. 344; P.N. STANGROS: "La Communauté et les États membres face à la crise yougoslove", en *Vers une nouvelle Europe?*, Bruselas, Universidad Libre, 1992; M. ARCOS VARGAS: "El reconocimiento de Estados: nuevos aspectos de la institución tras la declaración de los doce respecto a las antiguas repúblicas yugoslavas", *Anuario hispano-luso-americano de Derecho internacional*, vol. 11, 1994, págs. 97-126, especialmente págs. 98-103.

78. Puede verse: P. PAZARTZIS: "La reconnaissance d'une République Yougoslave": La question de l'ancienne République Yougoslave de Macédonie (ARYM)", *Annuaire français de droit international*, vol. 44, 1995, págs. 281-297.

79. Para estos datos pueden verse: M. BOTHE y C. SCHMIDT: *Art.cit.*, págs. 819-821.

Ello no fue obstáculo para que estallara la guerra entre diversas razas y confesiones religiosas⁸⁰. El dictamen número 2 de la Comisión de arbitraje, de 11 de enero de 1992, puso de relieve que la Comisión considera que, en el estado actual de su desarrollo, el Derecho internacional no precisa todas las consecuencias del derecho a la autodeterminación. Pero está claramente establecido que cualesquiera que sean las circunstancias el derecho a la autodeterminación no puede implicar una modificación de las fronteras existentes en el momento de las independencias (*uti possidetis iuris*), salvo en el caso de un acuerdo contrario por parte de los Estados interesados⁸¹.

El problema es de si la partición de Yugoslavia es un supuesto de separación de Estados o de disolución de un Estado. Si en un primer momento aquélla era la sucesora del país, ocupaba su sitio en las Naciones Unidas y en otras organizaciones internacionales, la disminución de su territorio, de su Gobierno y la pérdida de súbditos que pasaron a serlo de otras partes ya independientes, parece definir mejor el fenómeno como nacimiento de un Estado. El Consejo de seguridad en su resolución 777, de 19 de septiembre de 1992, considera que Yugoslavia “ha dejado de existir”⁸². La resolución de la Asamblea general 47/1, de 22 de septiembre⁸³, estima que Yugoslavia no puede asumir automáticamente el lugar de la antigua Yugoslavia, que era miembro desde el 30 de septiembre de 1947 y, por tanto, debería solicitar su admisión como miembro de las Naciones Unidas. Sobre la base de los informes de la Secretaría general, la Asamblea general en una nueva resolución, la 47/62, de 11 de diciembre⁸⁴, sobre la representación de los miembros del Consejo de seguridad, afirma que el número de miembros de la Organización era de 179, lo que excluye a Yugoslavia⁸⁵. Pero esta actuación es poco ortodoxa y ha sido

80. M. WELLER: “The International Response to the Dissolution of the Socialist Federal Republic of Yugoslavia”, *American Journal of International Law*, vol. 86, 1992, págs. 596-603.

81. Acuerdo firmado en París el 14 de diciembre de 1995: “Bosnia and Herzegovina-Croatia-Yugoslavia: General Framework Agreement for Peace in Bosnia and Herzegovina with Annexes”, con una nota introductoria a cargo de P.C. SZASZ: *International Legal Materials*, vol. XXXV, 1996, págs. 75-169.

82. *Yearbook of the United Nations*, vol. 46, 1992. Dordrecht-Boston-Londres, 1993, pág. 138.

83. *Yearbook of the United Nations*, vol. 46, 1992. Dordrecht-Boston-Londres, 1993, págs. 139-140.

84. *Yearbook of the United Nations*, vol. 46, 1992, Dordrecht-Boston-Londres, 1993, pág. 140.

85. Pueden verse: Y.Z. BLUM: “U.N. Membership of the “New” Yugoslavia: Continuity or Break?”, *American Journal of International Law*, vol. 86, 1992, págs. 830-833; A. TANCA: “Sulla qualificazione del conflitto nella ex Yugoslavia”, *Rivista di Diritto internazionale*, vol. 76, 1993, págs. 37-51; U. VILLANI: “Lo status de la

criticada por falta de fundamento jurídico⁸⁶. El procedimiento consistió en que la antigua Yugoslavia presentó su candidatura como nuevo miembro de las Naciones Unidas y la Asamblea general, a recomendación del Consejo de seguridad, la admitió el 1 de noviembre de 2000. Eslovenia, Croacia y Bosnia-Herzegovina han llegado ya a ser miembros de las Naciones Unidas el 22 de mayo de 1992 y Macedonia lo fue el 8 de abril de 1993⁸⁷.

III. LA REGLAMENTACIÓN ESTATAL DE LA NACIONALIDAD

Como consecuencia de la independencia de estos países y los problemas de la sucesión de Estados que surgen, se plantea inmediatamente la promulgación de una constitución que contenga los principios esenciales de un elemento de la sucesión, que es la nacionalidad y diversas leyes nacionales sobre ésta. Esta regulación es muy parecida en diversos Estados, aunque hay desde declaraciones simples hasta principios más extensos a desarrollar posteriormente por la ley. Así se pueden considerar dos apartados en particular: los principios contenidos en las constituciones y las prescripciones en las leyes sobre la nacionalidad de estos países.

1. *La reglamentación constitucional*

En este tipo de normas constitucionales se pueden incluir varias cuestiones en algunos de los siguientes apartados, salvo la Constitución de Letonia de 15 de febrero de 1922 que no alude a la nacionalidad.

Repubblica Serbo-Montenegrina nelle Nazioni Unite”, *Rivista di Diritto internazionale*, vol. 76, 1993, págs. 26-36.

86. A.M. DASTIS QUECEDO: “La crisis de Yugoslavia en las Naciones Unidas”. *Revista española de Derecho internacional*, vol. 44, 1992, págs. 686-696, especialmente págs. 694-695.

87. Puede verse: Y. BLUM: “UN Membership of the “New” Yugoslavia: Continuity or Break?”, *American Journal of International Law*, vol. 86, 1992, págs. 830-833.

a) *La nacionalidad de los súbditos del Estado*

La Constitución de Macedonia de 8 de septiembre de 1991, en vigor desde el 20 de noviembre de 1991 y reformada el 6 de enero de 1992⁸⁸ contiene a este respecto una afirmación elemental: Los ciudadanos de la República de Macedonia tienen la nacionalidad de ésta (art. 4, párr. 1). En sentido semejante se expresa la Constitución federal yugoslava de 1 de abril de 1992, reformada el 16 de julio de 2000, al decir que la República federal de Yugoslavia otorgará la nacionalidad yugoslava a sus habitantes (art. 17, párr. 1). En uno y otro caso la afirmación es innecesaria, pues la falta de nacionales es razón suficiente para la inexistencia del propio Estado; en segundo lugar, los súbditos macedonios o yugoslavos tienen, en cuanto elemento del Estado, la nacionalidad del mismo y en tercer lugar el Estado se obliga a regular la pertenencia de una persona al país.

b) *La remisión de las cuestiones de nacionalidad a leyes específicas*

Es un principio contenido en la mayoría de los textos constitucionales: la Constitución de Estonia, sobre la base del art. 1 de la Constitución de 1938 y el referéndum de 28 de junio de 1992, determina que las condiciones y el procedimiento para la adquisición, pérdida y recuperación de la nacionalidad estoniana se determinarán por la ley de nacionalidad (art. 8, párr. 5); la Constitución de Lituania, aprobada en referéndum el 25 de octubre de 1992 y entrada en vigor el 6 de noviembre de 1992 dice que el procedimiento para la adquisición y pérdida de la nacionalidad de la República de Lituania será establecido por la ley (art. 12, párr. 3); la Constitución de la Federación rusa adoptada por referéndum de 12 de diciembre de 1993 y en vigor el 25 de diciembre de 1993, afirma que la nacionalidad de la Federación rusa se adquiere y se pierde de acuerdo con el derecho federal, independiente de las causas por las que se ha adquirido (art. 6, párr. 1); la Constitución de Ucrania de 8 de octubre de 1991, reformada por la de 28 de junio de 1996, establece que hay una sola nacionalidad en Ucrania; las causas de adquisición y pérdida de la nacionalidad ucraniana se determinan por la ley (art. 4); la Constitución de Bielorrusia (Belarús) de 18 de octubre de 1991, reformada por la de 15 de marzo de 1994, determina que la nacionalidad se adquiere o se pierde de

88. Véase nota 34.

acuerdo con la ley (art. 10, párr. 2); la Constitución de la República checa de 16 de diciembre de 1992, en vigor el 1 de enero de 1993, dice que el procedimiento para la adquisición y pérdida de la nacionalidad checa se determinan por la ley (art. 12, párr. 1); como estipula también la Constitución de Eslovaquia de 1 de septiembre de 1992 (art. 5, párr. 1), reformada el 23 de febrero de 2001; en Eslovenia, de acuerdo con la Constitución 23 de diciembre de 1991 la nacionalidad se regulará por la ley (art. 12); la Constitución de Croacia de 22 de diciembre de 1990 parte del principio de que la nacionalidad croata, su adquisición y pérdida se regulan por la ley (art. 9, párr. 1); la Constitución de Macedonia de 8 de septiembre de 1991 expone que la nacionalidad de la República de Macedonia se regulan por la ley (art. 4, párr. 3); la Constitución de Yugoslavia de 17 de abril de 1992, reformada por la de 16 de julio de 1996, estipula que la nacionalidad yugoslava se regulará por el derecho federal (art. 17, párr. 5).

Todas estas exposiciones son las normales de una Constitución, como ocurre en la española, pero constituyen algo evidente, en tanto que al ser la nacionalidad un vínculo jurídico-político tiene que ser regulado por derecho en cada país.

c) *El criterio determinante de la nacionalidad*

Algunas Constituciones, al ser propias de la Europa continental, confirman el criterio de atribución de la nacionalidad sobre la base del *ius sanguinis*. La Constitución de Estonia de 1992 afirma que todo niño cuyo padre o madre sea ciudadano estoniano, tendrá derecho por el hecho del nacimiento, a la nacionalidad estoniana (art. 8, párr. 1). Menos explícita es la Constitución de Lituania de 11 de marzo de 1990 al decir que la nacionalidad de la República de Lituania se adquiere por nacimiento o por otros motivos legales (art. 12, párr. 1). No aclara que no se trata del nacimiento en el país lituano, sino del nacimiento derivado de la paternidad o maternidad.

d) *La protección del derecho a la nacionalidad*

La mayoría de las Constituciones en estudio protegen el derecho a la nacionalidad frente a la privación forzosa de ella. Esto responde a las desna-

cionalizaciones que en otras épocas se han extendido por parte de Europa a causa de la existencia de regímenes no democráticos. La Constitución de Estonia, citada una vez más por ser la más completa en el ámbito de los principios generales de la nacionalidad, dedica tres párrafos de su art. 8 a exponer que toda persona menor que ha perdido su nacionalidad estoniana de nacimiento tendrá el derecho de recuperarla (pár. 2); ninguna persona que haya adquirido la nacionalidad estoniana por el hecho del nacimiento puede ser privado de ella ni porque exista cualquier tipo de influencia sobre la persona (párs. 2, 3 y 4). No aclara que quiere decir “persona menor”, que hay que referir a “mayor de edad conforme al derecho de Estonia”.

La Constitución rusa, adoptada el 12 de diciembre de 1993, determina en su art. 6 que el ciudadano de la Federación rusa no puede ser desprovisto de su nacionalidad o del derecho a cambiarla (pár. 3). Hay que observar que no se refiere a la Comunidad de Estados independientes (CEI), donde cada Estado tiene sus propias normas de nacionalidad, sino al Estado ruso y sus territorios autónomos. Esto no contiene excepciones en la Constitución, pero en ella sí se reconoce la autonomía de las personas para cambiar de nacionalidad. La Constitución de Bielorrusia (Belarús) de 1991 protege a todo ciudadano de ser privado de su nacionalidad o del derecho a cambiarla (art. 10, pár. 1).

La Constitución o ley fundamental de la República federal de Alemania de 23 de mayo de 1949 dice en su art. 16 que “No se podrá privar a nadie de la nacionalidad alemana, cuya pérdida sólo podrá producirse contra la voluntad del interesado en virtud de una ley y cuando éste no se convierta en apátrida como consecuencia de esa medida” (pár. 1)⁸⁹.

La Constitución de la República checa de 1992 dice también claramente que nadie puede ser desprovisto de su nacionalidad contra su voluntad, dando el valor que merece la autonomía individual (art. 12, pár. 2). La Constitución de Croacia de 1990 contiene la misma idea, junto con otras prohibiciones: ningún ciudadano de la República de Croacia puede ser exiliado de la República, privado de la nacionalidad o extraditado a otro Estado (art. 9, pár. 2). Esta última disposición no impedirá en el futuro la conclusión de tratados de extradición entre Croacia y otros Estados, aún en el caso de que se trate de delincuentes de derecho común.

La Constitución de Bosnia-Herzegovina, (incluida la república Srpska) de 18 de marzo de 1994, la más tardía de los Estados ex yugoslavos, refor-

89. F. RUBIO LLORENTE y M. DARANAS PELÁEZ (coord.): *Ob.cit.*, pág. 6.

mada el 9 de mayo de 1997⁹⁰, que su art. 1, pár. 7 contenía las normas esenciales sobre la nacionalidad. La Constitución fue modificada por el anexo 4 de los acuerdos de Dayton (Ohio) de 21 de noviembre de 1995 (art. 5, párs. a) y b), que entró en vigor con la firma de los acuerdos en París el 14 de diciembre de 1995: determina que ninguna persona puede ser privada de la nacionalidad de Bosnia-Herzegovina o de otro país miembro, dado el carácter multinacional del Estado, por causa de sexo, raza, color, lengua, religión, opinión política, etc. (art. 1, pár. 7). Tal exposición de motivos se debe a la naturaleza religiosa, étnica, política o lingüística de la población. La Constitución de Macedonia de 1992 impide también que ningún ciudadano de la República pueda ser privado de su nacionalidad, expulsado o extraditado a otros Estados (art. 4, pár. 2). Ello no obstaculiza, igual que en Croacia, la conclusión de tratados de extradición.

e) *La doble nacionalidad*

Algunas constituciones prohíben la doble o múltiple nacionalidad de sus súbditos. La Constitución de Lituania de 1992 se expresa así al decir que con excepción de los casos establecidos legalmente, ninguna persona puede ser nacional de Lituania y de otro Estado al mismo tiempo (art. 12, pár. 2). La de Bosnia-Herzegovina de 14 de diciembre de 1995, reformada el 9 de mayo de 1997, por el contrario, admite esta situación. Y la Constitución yugoslava de 21 de abril de 1992, reformada el 16 de julio de 2000, declara igualmente que un ciudadano yugoslavo puede ser simultáneamente nacional de una de sus repúblicas (art. 17, pár. 2). En el caso de Lituania la prohibición se explica por el gran número de súbditos rusos existentes en su territorio que no son desposeídos de su nacionalidad, pero que no pueden ser lituanos al mismo tiempo. Las disposiciones de los otros dos Estados entran hoy en la reglamentación general de la nacionalidad y así, por ejemplo, el Código civil español, dispone que la adquisición de la nacionalidad de países iberoamericanos, Andorra, Filipinas, Guinea ecuatorial o Portugal no es bastante para producir la pérdida de la nacionalidad española de origen (art. 24, pár. 2), privilegio que se concreta en la concesión de la nacionalidad española por residencia, al exigir a los súbditos de tales Estados un periodo de dos años en lugar de diez en territorio español.

90. Cada uno de los diez cantones ha adoptado su propia Constitución.

f) *Nacionalidad y comunidades regionales*

En relación con la nacionalidad la situación jurídica de Bosnia-Herzegovina es más complicada, pues junto a la nacionalidad del Estado existe también la nacionalidad de sus componentes. Así dice la Constitución de 1995 que todos los ciudadanos de cada entidad territorial serán nacionales de Bosnia-Herzegovina (art. 5, pár. c). La Constitución de la República de Srpska de 28 de febrero de 1992 se refiere a la nacionalidad de ésta en su art. 6, con lo que existe una doble nacionalidad: la de la Federación y la de Srpska. El texto no aclara más, lo que supone dejar la articulación de esta disposición a la ley sobre la nacionalidad.

2. *Las leyes sobre nacionalidad*⁹¹

La atribución *de iure* de la nacionalidad de estos países se funda en dos criterios: residencia permanente en el territorio del nuevo Estado y posesión de la nacionalidad del Estado predecesor. El criterio de la residencia permanente aparece en la legislación de la Federación rusa para todos los ciudadanos de la antigua URSS residentes permanentes hasta la entrada en vigor de la nueva ley y también para los ciudadanos de la antigua Unión, que por razones particulares, habían cambiado temporalmente su residencia permanente al extranjero antes del 7 de febrero de 1992, así como el personal militar residente en el extranjero que vuelve a Rusia⁹².

En relación con dos Estados que aparecían como independientes de la URSS desde el final de la segunda guerra mundial, la situación es la siguiente. La ley de nacionalidad de Ucrania 219/1997, de 16 de abril de 1997 determina que hay una nacionalidad única en Ucrania (art. 1,1). Son ciudadanos ucranianos todos los de la URSS que en el momento de la independencia residían permanentemente en el territorio (72% ucranianos y 22% de otros

91. Puede verse el documento de Naciones Unidas: *Nationality in Relation to the Succession of States. Memorandum by the Secretariat, doc. A/CN.4/497, 1999*, págs. 5-6. Para la regulación de la nacionalidad anterior a 1990 puede verse J.F. REZEC: *Le droit international de la nationalité, Recueil des cours*, vol. 198, 1986, III, págs. 333-400, especialmente págs. 342-343. La referencia a las diferentes leyes sobre la nacionalidad a que se hace alusión a continuación, en traducción inglesa no oficial, se halla en el CDROM editado por ACNUR "UNHC Refworld, *United Nations High Commissioner for Refugees*", Ginebra, 2000, Demoversion.

92. Leyes de 28 de mayo y 28 de noviembre de 1992.

países), las personas nacidas o residentes en Ucrania y sus descendientes, que residían fuera de sus fronteras el 13 de noviembre de 1991, no tenían la nacionalidad de otros Estados y las personas que adquieren la nacionalidad ucraniana conforme a la ley (art. 2) (art. 2). Pero sobre la ley prevalece un convenio internacional ratificado por el Parlamento (art. 4). La nacionalidad ucraniana no se pierde por el matrimonio o su disolución (art. 6) ni por residir en el extranjero (art. 7). La nacionalidad ucraniana se adquiere por nacimiento, por origen, por concesión, por recuperación de la nacionalidad y por las causas establecidas por un convenio internacional (art. 11).

La ley de nacionalidad de Bielorrusia (Belarús) fue aprobada el 18 de octubre de 1991, en vigor el 12 de noviembre de 1991, modificada el 15 de junio de 1993, 8 de septiembre de 1995, 3 de marzo de 1997 y 22 de junio de 1998. Son ciudadanos de la República de Belarús los residentes permanentes en el territorio de la República en la fecha en que entró en vigor la ley y las personas que han adquirido la nacionalidad de acuerdo con la ley (art. 2)

En cuanto a los ciudadanos de Estonia, Letonia y Lituania, el principio es que habiendo sido ocupados ilegalmente por la URSS han recuperado en los años noventa su identidad, por lo que la nacionalidad se refiere a la regulación anterior a 1940. La ley vigente es para Estonia de 19 de enero de 1995, promulgada por el presidente de la República como tal el 31 de enero de 1995, que derogó la de 1 de junio de 1938. Conforme a su art. 1 ciudadano de Estonia es la persona que en el momento de entrada en vigor de la ley es súbdito estoniano o aquella persona que ha adquirido o recuperado la nacionalidad de Estonia sobre la base de esta ley. Su adquisición se detalla en el art. 2. La adquisición de la nacionalidad de otro Estado no es posible sin renunciar a la estoniana (art. 3).

En Letonia la ley de nacionalidad era de 15 de febrero de 1922, sustituida posteriormente por la de 22 de julio de 1994, reformada por el Parlamento el 16 de mayo de 1995, a fin de favorecer la nacionalización de 500,000 rusos residentes en el país y nuevamente el 22 de junio de 1998⁹³.

93. Puede verse en *Revue critique de droit international privé*, vol. 17, 1921, págs. 145-146. Letonia se ha adherido al convenio sobre la reducción de los casos de apatridia de 30 de agosto de 1961, que impone a los Estados partes no privar de la propia nacionalidad a los súbditos si ello entraña hacerlo apátrida (art. 8) ni privar de ella por razones de tipo racial, étnico, religioso o político (art. 9). Dado el número de súbditos soviéticos residentes en Estonia y Letonia, la antigua URSS estipuló tratados con estos Estados, en 1990 y 1991, por los que los súbditos que vivían en cualquiera de los tres Estados en el momento de la firma del convenio, tienen el derecho de conservar u obtener la nacionalidad rusa, estoniana o letona, según su voluntad. Los acuerdos han hecho posible además, gracias al derecho de opción, que los súbditos de

Según su art. 2 son ciudadanos de Letonia las personas que lo eran el 17 de junio de 1940 y sus descendientes, excepto aquellos que han llegado a ser ciudadanos de otro Estado después del 4 de mayo de 1990; las personas que se han naturalizado en la República; los hijos abandonados en el territorio, cuyos padres son desconocidos; los hijos que viven en un orfanato y los hijos de aquellos padres que eran ciudadanos de Letonia en la fecha de su nacimiento, independiente del lugar de su nacimiento.

La ley lituana de nacionalidad es de 3 de noviembre de 1989, anterior a la independencia, sustituida después por la ley de 5 de diciembre de 1991, en vigor el 10 de diciembre de 1991. Su artículo 1 determina quienes son súbditos de la República: un ciudadano de ésta no puede ser al mismo tiempo nacional de otro Estado, excepto en los casos previstos por esta ley⁹⁴.

La ley de la Federación rusa fue adoptada en noviembre de 1991 y entró en vigor el 6 de febrero de 1992, reformada posteriormente varias veces, especialmente por el decreto de 14 de julio de 1993, en vigor el 30 de julio. Conforme a su art. 2 los nacionales de la federación rusa que residen permanentemente en el territorio de una República de la Federación pueden ser simultáneamente nacionales de esta República. El art. 3 determina que una persona nacional de la Federación no puede ser nacional de otro Estado, a menos que un tratado de la Federación lo determine de otra manera. Aparte queda la existencia de la Comunidad de Estados independientes (CEI), con su propia normativa: ley de 28 de noviembre de 1991, completada por la instrucción de 28 de mayo de 1992⁹⁵.

En lo que afecta a la nacionalidad alemana, todos los alemanes se regían por la ley de nacionalidad del *Reich* de 22 de julio de 1913 y disposiciones conexas⁹⁶; es alemán quien posee de forma directa la nacionalidad del *Reich* (art. 1); La adquisición de la nacionalidad alemana se produce por naci-

raza polaca, rusa o de otros países que se hallen en Letonia hayan adquirido la nacionalidad letona.

94. Sobre la evolución de las Repúblicas bálticas y la Federación soviética véanse M.I. TORRES CAZORLA: *Ob. cit.*, págs. 350-376; C. MESSINA: "La legislazione sulla cittadinanza delle Reppubliche baltiche: ragione politica contro diritti umani", *La Comunità internazionale*, vol. 48, 1993, págs. 486-489.

95. Véase: H.V. MANGOLDT: "The Nationality Act of the Russian Federation of 28 November 1991 and the Act of Amendments and Additions of 17 June 1993 Thereto in the Light of the Russian Federations's Obligations under Public International Law", *Austrian Journal of Public International Law*, 1995, pág. 75.

96. La ley se publicó en el *Reichgesetzblatt* de 1913, p. 583. Fue reformada parcialmente en numerosas ocasiones: 1923, 1934, 1935, 1942, 1957, 1960, 1963, 1969, 1970, 1974, 1975, 1976, 1977, 1979 y 1986.

miento, por legitimación, por presunción de hijo de alemán y para un extranjero mediante la naturalización (art. 3). Los alemanes orientales podían valerse de lo dispuesto en el art. 116 de la Constitución federal, que da una noción general de la nacionalidad acogiéndose al derecho de opción por la nacionalidad federal. No existía la posibilidad de que la opción significara el ejercicio de la autodeterminación. En este ámbito el Tribunal Constitucional federal, en el caso Teso, en sentencia de 21 de octubre de 1987, dijo que las personas naturalizadas en la RDA adquirirían la nacionalidad alemana de todo el Estado⁹⁷. La República democrática alemana, que se considera desde 1955 como un Estado nuevo, sucesor en parte del antiguo *Reich* desaparecido en 1945, tenía una ley de nacionalidad de 1967. Los tratados de normalización de 1971 y 1972 determinaron que los alemanes orientales en virtud del art. 116, 1 de la Constitución federal no sean considerados como naturalizados o integrados⁹⁸. Su incorporación como súbditos a la RFA era una cuestión puramente administrativa: la solicitud del carnet de identidad o del pasaporte de la RFA.

Respecto a los nacionales de la antigua Checoslovaquia se consideran checos o eslovacos según el lugar de nacimiento; a las personas nacidas después de la entrada en vigor de la nueva ley sobre nacionalidad se aplicó el criterio de *ius sanguinis*; la adquisición de la nueva nacionalidad de cada país era automática para los que ya eran checos o eslovacos (ley checa de 29 de diciembre de 1992, en vigor el 1 de enero de 1993, reformada por la ley de 12 de octubre de 1993, la ley de 28 de junio de 1995 y la ley de 26 de abril de 1996 y ley eslovaca de 19 de enero de 1993). En aquel Estado ocurría como en Eslovaquia: la cuestión de la nacionalidad de cada Estado estaba dificultada por la existencia de numerosas minorías en el país⁹⁹. Los nacionales de la República checa y al mismo tiempo nacionales de la República federal de Checoslovaquia el 31 de diciembre de 1992 serán nacionales de la República checa el 1 de enero de 1993. La decisión de si una persona natural es nacional de la República checa o lo era de la Federación hasta el 31 de diciembre de 1992 se hará sobre la base de las reglas válidas en el momento en el que se supone que la persona adquirió o perdió su nacionalidad (art. 1). La ley posterior de 29 de julio de 1999, que modifica la de 1993, determina que la nacio-

97. J.A. FROWEIN: *Art. cit.*, págs. 161-162.

98. Véase: P. KOENIG: "La nationalité en Allemagne", *Annuaire français de droit international*, vol. 24, 1978, págs. 237-263.

99. Véase: E. DECAUX y A. PELLET (coord.): *Nationalité, minorités et succession d'États en Europe de l'Est*, París, 1996.

nalidad de la República checa se puede adquirir por nacimiento, por adopción, por declaración de paternidad, por hallarse en el territorio de la República checa, mediante declaración y por naturalización (arts. 2-12).

En relación con Eslovaquia, las normas sobre nacionalidad se hallan en la ley de 15 de febrero de 1993. Conforme al artículo 2 una persona que era antes del 31 de diciembre de 1992 ciudadano eslovaco según las leyes nº 206/1968 y nº 88/1990, es nacional de la República eslovaca según estas normas. Conforme al artículo 3 la persona que antes del 31 de diciembre de 1992 era nacional de la República federal de Checoslovaquia no es nacional eslovaco, pero puede solicitar la nacionalidad de esta República antes del 31 de diciembre de 1993. El cónyuge puede hacer igual declaración.

En lo que concierne a los Estados de la antigua Yugoslavia hay que destacar la existencia de una nacionalidad de los Estados partes, lo que sería la regionalidad o vecindad regional, que a nivel interno no tenía ninguna relevancia. Al alcanzar la independencia, los súbditos de las repúblicas ex-yugoslavas han adquirido automáticamente la nueva nacionalidad: en el caso de Eslovenia, sobre la base de la Constitución de 23 de diciembre de 1991 (art. 12) se promulgó la ley de nacionalidad de 1999, conforme a la cual el ciudadano de la República, que es también nacional de un Estado extranjero, se considera ciudadano de la República de Eslovenia mientras esté en el territorio de ésta, a menos que se establezca otra cosa por un acuerdo internacional (art. 2). La nacionalidad se obtiene por el origen, por nacimiento en la República de Eslovenia, por naturalización o conforme a acuerdos internacionales (art. 3).

En Croacia de acuerdo con la Constitución de 29 de diciembre de 1992 (art. 15) se promulgó la ley de nacionalidad de 26 de julio de 1991, en vigor el 6 de octubre de 1991, reformada por la ley de 8 de mayo de 1992, que suprimió además varios artículos y modificó otros. Un nacional de la República de Croacia que también tuviera nacionalidad extranjera, se considera exclusivamente como nacional croata en los órganos de gobierno de la República (art. 2). La nacionalidad croata se adquiere por el origen, por nacimiento en el territorio de la República, por naturalización o por medio de convenios internacionales (art. 3).

Respecto a Macedonia, sus nacionales, que tenían también la nacionalidad federal de la antigua Yugoslavia, sobre la base de la anterior Constitución de 8 de septiembre de 1991, se regulan por la ley de nacionalidad de 2 de noviembre de 1992, en vigor el 11 de noviembre. El nacional de la República de Macedonia puede ser también nacional de otro Estado, pero en Macedonia

será considerado únicamente como nacional suyo, a menos que se disponga otra cosa por acuerdo internacional (art. 2). La nacionalidad se adquiere por el origen, por nacimiento en la República de Macedonia, por naturalización y por medio de convenios internacionales (art. 3).

En lo que afecta a Bosnia-Herzegovina un decreto ley de 2 de octubre de 1992, reformado en varias ocasiones, sobre la base de la Constitución de 18 de marzo de 1994 define como nacionales a las personas que tenían la nacionalidad de esta República; son también nacionales todos los que el 6 de abril de 1992 tenían la nacionalidad federal de la ex Yugoslavia y su residencia permanente en el territorio de Bosnia-Herzegovina. La ley de nacionalidad fue promulgada el 6 de octubre de 1992 y reformada por el acuerdo de Dayton de 21 de noviembre de 1995; prevé la existencia de dos nacionalidades distintas para las repúblicas citadas y para la de Srpska. Aquella ley establecía que los nacionales de la República de Bosnia-Herzegovina pueden tener también una nacionalidad extranjera (art. 2). La nacionalidad de la República puede obtenerse por origen, por nacimiento en el territorio de la República, por naturalización y por acuerdos internacionales (art. 3). La ley fue sustituida por la de 16 de diciembre de 1997, que entró en vigor el 1 de enero de 1998. Un año después el Parlamento adoptó la ley de 27 de julio de 1999, que entró en vigor el 3 de septiembre de 1999. Según ésta pueden sus nacionales tener la nacionalidad de otro Estado por acuerdo bilateral (art. 4); son nacionales por filiación, por nacimiento en Bosnia-Herzegovina, por adopción, naturalización o acuerdo internacional (art. 5).

Las leyes sobre nacionalidad determinan también que para los residentes permanentes que no hayan podido adquirir *de iure* la nacionalidad existe un procedimiento *ad hoc* que va del simple registro al procedimiento ordinario de la naturalización¹⁰⁰.

Y en cuanto a Yugoslavia (Serbia y Montenegro) la nacionalidad siguió rigiéndose por la antigua ley de 1974, hasta la promulgación de la ley vigente de 16 de julio de 1996, en vigor el 1 de enero de 1997. La nacionalidad yugoslava se adquiere por nacimiento en el territorio de Yugoslavia, por aceptación de su atribución y mediante acuerdos internacionales (art. 2). En Montenegro está la ley de 9 de noviembre de 1999. La adquisición de su nacionalidad se da por el origen, nacimiento en el territorio de la República,

100. Puede verse: M.R. MAURO: "Il regime della cittadinanza nei casi di successione tra Stati: la recente prassi in Europa orientale", *Rivista di diritto internazionale privato e processuale*, vol. XXXVI, 2000, págs. 53-54.

aceptación y conforme a acuerdos internacionales (art. 2). Así resulta que la reglamentación es muy semejante a la de Serbia.

El derecho de opción sólo está reconocido en alguna de las nuevas leyes sobre nacionalidad; la mayoría de ellas intentan limitar la doble nacionalidad o mediante la pérdida automática de la nacionalidad por parte del individuo que adquiere otra, o indirectamente subordinando el ejercicio del derecho de opción a la renuncia de la nacionalidad anterior, sin tener en cuenta demasiado el caso de la apatridia. Por el contrario, las leyes adoptan criterios para la adquisición automática de la ciudadanía y las condiciones para la naturalización que podrían aumentar los casos de apatridia. La doctrina se inclinó desde hace años por el otorgamiento automático a la población del territorio afectado de la nacionalidad del Estado sucesor en el momento de la sucesión¹⁰¹. Pero no existen normas claramente aceptadas referentes a los efectos de la sucesión sobre el régimen jurídico de la nacionalidad, porque todavía no se ha desarrollado una práctica suficientemente uniforme para crear tales normas¹⁰².

IV. LA REGLAMENTACIÓN INTERNACIONAL: LA LABOR DE LAS NACIONES UNIDAS

Con todo ello se han establecido las condiciones y supuestos para una moderna teoría de la sucesión de Estados. Hasta tiempos recientes no se había prestado suficiente atención a los efectos de la sucesión sobre la nacionalidad de los súbditos del Estado desaparecido. A partir de 1967 la Comisión de Derecho internacional de las Naciones Unidas ha abordado el tema, juntamente con la VI Comisión de la Asamblea general, que comenzaron por estudiar la sucesión en cuestión de tratados. A comienzos de los años noventa, ante los nuevos casos de sucesión de Estados europeos ya se planteó la cuestión. En el cuadragésimo-quinto periodo de sesiones celebrado en 1993 se incluyó en el orden del día el tema de la sucesión de Estados y sus efectos sobre la nacionalidad de las personas naturales y jurídicas, cuyo ponente era

101. J. KUNZ: *L'option de nationalité*, *Recueil des cours*, vol. 31, 1930, I, págs. 117-118.

102. M.R. MAURO: *Art. cit.*, pág. 61.

V. Mikulka¹⁰³, que presentó tres informes; respecto al tercero la Comisión de Derecho internacional recomendó presentarlo a la Asamblea general en forma de declaración contenida en una resolución y no en un convenio internacional, dada la mayor autoridad y aceptación que podría tener en relación con un tratado cuando la resolución fuese aceptada por consenso, mientras que el convenio sería firmado y ratificado por un corto número de Estados y a un ritmo lento.

La Comisión en su informe sobre el 51º periodo de sesiones, contiene ya un texto final, presentado por el representante de Ecuador¹⁰⁴, de un proyecto de artículos sobre la nacionalidad de las personas naturales en relación con la sucesión de Estados. La resolución de la Asamblea general 55/153, aprobada en su 84ª sesión plenaria, celebrada el 12 de diciembre de 2000, pretende regular con ello el tema, que constituirá el objeto de estudio, aunque la declaración sobre el tema esté incluida en una resolución de carácter no obligatorio. La resolución pone de relieve que la labor de la Comisión de Derecho internacional podría contribuir a la elaboración de una convención u otro instrumento apropiado.

Su antecedente se halla en la resolución de la Asamblea general 54/112, de 9 de diciembre de 1999¹⁰⁵. El texto de la declaración contiene un preámbulo y 26 artículos y está dividido en dos partes, referidas a los principios generales que rigen la nacionalidad en relación con la sucesión de Estados y la relativa a los principios aplicables a los diferentes supuestos de sucesión de Estados.

El preámbulo pone de relieve una serie de principios ya señalados por las normas internacionales, de los que hay que destacar tres: primero, que la nacionalidad se rige por el derecho interno (debería decir de cada uno de los Estados) dentro de los límites establecidos por el Derecho internacional (pár. 2). Así tales normas están contenidas en las Constituciones nacionales, en leyes especiales o en el Código civil de cada país, en cuanto es una compe-

103. *Informe de la CDI sobre la labor realizada en su 46º periodo de sesiones, 2 de mayo a 22 de julio de 1994*. Asamblea general. *Documentos oficiales. Cuadragésimo noveno periodo de sesiones. Suplemento nº 10 (A/49/19)*. Véase: M. MIKULKA: *First Report on State Succession and its Impact on the Nationality of Natural and Legal Persons. Doc. A/AC.4/467*, 1995; *Third Report on Nationality in Relation to the Succession of States. Doc. A/CN. 4/480*, 1997.

104. *Documentos oficiales de la Asamblea general, quincuagésimo cuarto periodo de sesiones, Suplemento nº 10 y correcciones (A/54/10 y corr. 1 y 2, págs. 15-24)*.

105. *Yearbook of the United Nations*, vol. 53. 1999, Nueva York, 1999, págs. 1230-1231.

tencia del Estado dictar normas sobre sus súbditos. Sirvan unos cuantos ejemplos: el Tribunal permanente de justicia internacional confirmó este carácter nacional del derecho de la nacionalidad, en su dictamen de 7 de febrero de 1923, en el caso de dos decretos de nacionalidad promulgados en Túnez y Marruecos el 8 de noviembre de 1921¹⁰⁶; el Tribunal internacional de justicia dijo, además, en su sentencia de 6 de abril de 1955 en el caso Nottebohm, que pertenece a Liechtenstein, como a todo Estado soberano, regular por su propia legislación, la adquisición de su nacionalidad; la nacionalidad, afirmó, tiene sus efectos más inmediatos, más extensos y para la mayor parte de las personas, sus únicos efectos, en el orden jurídico del Estado que la ha conferido¹⁰⁷.

El tratado de Maastricht de 7 de febrero de 1992, en su declaración relativa a la nacionalidad de un Estado miembro dice que la cuestión de si una persona posee una nacionalidad determinada se resolverá únicamente remitiéndose al derecho nacional del Estado miembro de que se trate¹⁰⁸. El Tribunal de justicia de las Comunidades europeas, en su sentencia de 7 de julio de 1992, ha declarado, además, que la determinación de las condiciones de adquisición y pérdida de la nacionalidad es, de conformidad con el Derecho internacional, competencia de cada Estado miembro, competencia que debe ser ejercitada dentro del respeto al Derecho comunitario¹⁰⁹. La resolución de la Asamblea General de las Naciones Unidas 55/153 contiene también el principio de que “los Estados involucrados no denegarán a las personas afectadas el derecho a conservar o adquirir una nacionalidad o el derecho de opción, a raíz de la sucesión de Estados, discriminando por motivo alguno” (art. 15), que se extiende, sin embargo, a los derechos e intereses de nuevos súbditos.

Esto no indica que no existan normas convencionales que regulen la nacionalidad o limiten la competencia estatal para regularla. Estos principios pueden ser normas convencionales, como el tratado de La Haya de 12 de abril de 1930 o más recientemente el convenio europeo sobre la nacionalidad de 6

106. Cour Permanente de Justice Internationale: *Serie B*, nº 4, pág. 24.

107. Cour Internationale de Justice: *Recueil des arrêts, avis consultatifs et ordonnances*. 1955, pág. 20.

108. La ley orgánica 10/1992, de 28 de diciembre, autoriza la ratificación del tratado (BOE núm. 312, de 29 de diciembre), que se produce por instrumento de 29 de diciembre de 1992 (BOE núm. 11, de 13 de enero de 1994 y corr. de err. en BOE núm. 12, de 14 de enero de 1994. El tratado entró en vigor el 1 de noviembre de 1993).

109. Asunto C-369/90. Micheletti, en sentencia de 7 de julio de 1990. Cour de Justice des Communautés européennes, *Recueil de la jurisprudence de la Cour*, 1992, págs. 4239-4264.

de noviembre de 1997 o consuetudinarias o ser principios de interpretación adoptados por la jurisprudencia internacional y sobre todo nacional.

Un segundo principio a destacar es el derecho de toda persona a una nacionalidad: la cualidad de nacional es un derecho que corresponde a toda persona. Así el artículo 15 de la declaración universal de los derechos humanos de las Naciones Unidas contenida en la resolución de la Asamblea general 217 A (III) de 10 de diciembre de 1948, expresa que “Toda persona tiene derecho a una nacionalidad... A nadie se privará arbitrariamente de su nacionalidad ni del derecho a cambiar de nacionalidad”.

La resolución recuerda una norma semejante existente en los pactos internacionales de derechos civiles y políticos de 16 de diciembre de 1966 y de derechos económicos, sociales y culturales de la misma fecha.

Un tercer principio es el que determina que la nacionalidad se rige por el derecho interno, dentro de los límites señalados por el Derecho internacional (anexo, pár. 3). El principio de la reglamentación estatal de la nacionalidad solamente por el Estado halla un límite en la obligación internacional de protección de los derechos humanos. La resolución 55/153, que se comenta, establece en su preámbulo (pár. 6) que “los derechos humanos y las libertades fundamentales de las personas cuya nacionalidad pueda verse afectada por una sucesión de Estados deben respetarse plenamente”. Se trata de proteger un interés general y colectivo, superior a los intereses de los Estados individuales. La nacionalidad es una expresión de la persona, realidad que deviene siempre más relevante y que constituye un límite importante a la discrecionalidad de los Estados. Con ello se afirma la exigencia de reconocer el derecho de tener la nacionalidad del Estado con el cual se tienen vínculos efectivos¹¹⁰.

Y un cuarto principio que señala el preámbulo es la importancia que en cuestión de sucesión de Estados tienen el convenio de Viena sobre la sucesión de Estados en materia de tratados de 22 de agosto de 1978 y el convenio de Viena sobre la sucesión de Estados en materia de bienes, archivos y deudas de Estado, de 1983¹¹¹, ya citados.

La parte dispositiva de la resolución de la Asamblea general está dividida en dos partes: la I contiene las disposiciones generales aplicables en

110. M.R. MAURO: *Art. cit.*, págs. 79-80.

111. Véase: A. FONT BLÁZQUEZ: “La Conferencia de Viena sobre la sucesión de Estados en materia de bienes, archivos y deudas del Estado *Revista española de Derecho internacional*, vol. XXXVI, 1984, págs. 39-59. No ratificados ni firmados por España.

cuestión de nacionalidad en el caso de una sucesión de Estados. Pero como la sucesión se puede dar por diferentes causas, una parte II trata de las reglas aplicables a las categorías específicas de sucesión de Estados.

Respecto a las normas generales, el texto de la resolución considera que toda persona natural que, en el momento de la sucesión, tenía la nacionalidad del Estado predecesor tendrá derecho a la nacionalidad de al menos uno de los Estados involucrados (art. 1). Esto implica que puede tener la nacionalidad de los dos Estados, pero no puede quedar sin ninguna, pues ello implicaría reconocer la posibilidad de dejar a los ciudadanos en situación de apátridas. Así la resolución obliga a los Estados a adoptar todas las medidas adecuadas para evitar la apatridia con motivo de la sucesión de Estados (art. 4). Por tal razón el derecho a cambiar de nacionalidad no entraña el derecho a devenir apátrida, ya que el control estatal de la misma va en sentido contrario mediante la lucha contra aquella. El ser apátrida, pues, no es un derecho humano¹¹². El convenio de las Naciones Unidas sobre los derechos del niño de 20 de noviembre de 1989 está destinado más que a una definición de tal interés a estimular la cooperación internacional necesaria para alcanzar la protección de aquél. El convenio reconoce el derecho de todo niño a adquirir una nacionalidad.

Los efectos de la sucesión de Estados afectan a aquellos casos en que la sucesión se ha producido de acuerdo con los principios del Derecho internacional contenidos en la Carta de las Naciones Unidas (art. 3 de la resolución). Con esto se rechazan las modificaciones de los Estados hechas mediante el uso ilícito de la fuerza¹¹³. Esto concuerda con lo establecido en el convenio

112. La lucha contra la apatridia ha originado la redacción de un estatuto de los apátridas, firmado en Nueva York el 28 de septiembre de 1954 y al que se ha adherido España el 12 de mayo de 1997. *BOE* núm. 159, de 4 de julio de 1997.

113. En su preámbulo la Carta de las Naciones Unidas habla de "preservar a las generaciones venideras del flagelo de la guerra" (pár. 1); su artículo 1, núm. 1, encomienda a la Organización tomar medidas eficaces para prevenir las amenazas a la paz y suprimir los actos de agresión y su artículo 2, párr. 4 obliga a los Estados a abstenerse de recurrir a la amenaza o al uso de la fuerza contra la integridad territorial o la independencia política de cualquier Estado, o en cualquier otra forma incompatible con los propósitos de las Naciones Unidas. El principio de no recurso a la fuerza afecta a todos los Estados y así dice la Carta en su art. 2, párr. 6 que "La Organización hará que los Estados que no son miembros de las Naciones Unidas se conduzcan de acuerdo con estos principios en la medida que sea necesaria para mantener la paz y la seguridad internacional".

El principio de la Carta está confirmado por la declaración contenida en la resolución de la Asamblea general 2625 (XXV) de 24 de octubre de 1970 (*Yearbook of the United Nations*, vol. 24, 1970, Nueva York, 1972, págs. 788-792, especialmente pág. 790, párr. 10), relativa a la "Declaración sobre los principios de Derecho internacional referentes a las relaciones de amistad y a la cooperación entre los

de Viena sobre la sucesión de Estados de 1978 (art. 6) y en el convenio de Viena de 1983 (art. 3): "El presente convenio se aplica únicamente a los efectos de una sucesión de Estados que se produzca conforme al Derecho internacional y más especialmente conforme a los principios de Derecho internacional contenidos en la Carta de las Naciones Unidas". La resolución de la Asamblea general de las Naciones Unidas 3314 (XXIX) de 14 de diciembre de 1974 dice igualmente en su art. 5, pár. 3 que "Ninguna adquisición territorial ni ninguna ventaja especial que resulte de una agresión son lícitas ni será reconocidas como tales"¹¹⁴.

Norma que puede ser controvertida es la contenida en este artículo, cuando dice que se presumirá que las personas afectadas¹¹⁵ que tengan su residencia habitual en el territorio objeto de la sucesión de Estados adquieren la nacionalidad del Estado sucesor en la fecha de dicha sucesión. Para C.P. Economidès debía haber sido redactada como "Salvo disposición expresa contraria, la atribución de la nacionalidad en caso de sucesión de Estados tiene efecto en la fecha de esta sucesión"¹¹⁶. En otro caso existe el peligro de convertir a las personas en apátridas. Por ello dice la resolución que "El Estado sucesor no atribuirá su nacionalidad a las personas afectadas que tengan su residencia habitual en otro Estado en contra de la voluntad de esas personas, salvo para evitar que se conviertan en apátridas" (art. 8, pár. 2).

Estados de conformidad con la Carta de las Naciones Unidas", cuando afirma que "el territorio de un Estado no será objeto de adquisición por otro Estado derivada de la amenaza o uso de la fuerza. No se reconocerá como legal ninguna adquisición territorial derivada de la amenaza o el uso de la fuerza" (pár. 10), principio reiterado en el acta final de la conferencia de Helsinki de 1975. Pero la declaración no amplió el contenido del término "fuerza", que siguió limitado al de fuerza armada. En este sentido la resolución de la Asamblea general 3314 (XXIX), de 14 de diciembre de 1974 sobre la definición de la agresión (*Yearbook of the United Nations*, vol. 28, 1974, Nueva York, 1977, págs. 846-848) considera que el empleo de la fuerza por los Estados constituye un quebrantamiento de la prohibición del uso de la fuerza. Pero el sistema de seguridad colectiva establecido por la Carta, que autorizaba su uso por la Organización, fracasó desde el comienzo por el sistema establecido por aquella del derecho de veto (art. 27).

114. *Yearbook of the United Nations*, vol. 28, 1974, Nueva York, 1977, págs. 846-848.

115. La exposición de motivos de la resolución habla de persona afectada como persona natural que en la fecha de la sucesión tenía la nacionalidad del Estado predecesor y cuya nacionalidad puede resultar afectada por dicha sucesión (art. 2, pár. f). Según C.P. Economidès, esta expresión es incompleta e imprecisa. Sería más exacto decir que las personas afectadas son, según el Derecho internacional, todos los súbditos del Estado predecesor si este último desaparece, o en otros casos, solamente los que tienen su residencia habitual en el territorio que es objeto de la sucesión: *Art. cit.*, pág. 585, nota 31.

116. C.P. ECONOMIDÈS: *Art. cit.*, pág. 588, nota 45.

¿Qué ocurriría con la atribución de la nacionalidad de un súbdito de un tercer Estado si se le fuerza a adquirir una nacionalidad por la que no ha optado?. La resolución parece dar una solución en el art. 14, al decir que la sucesión de Estados no incidirá en la condición jurídica de las personas afectadas en cuanto residentes habituales. Esta expresión de “condición jurídica” no es correcta, pues tal categoría es de una gran amplitud. Hubiera sido mejor emplear simplemente la palabra “nacionalidad”. Dada su importancia la resolución destaca que cada Estado debe tomar las medidas oportunas para asegurar que se informe a las personas afectadas, dentro de un plazo razonable, sobre los efectos de esa legislación respecto a su nacionalidad, las opciones que puedan tener y las consecuencias que se originan (art. 6).

Otra norma también discutible es la contenida en el art. 8 de la resolución: “1. El Estado sucesor no estará obligado a atribuir su nacionalidad a las personas afectadas que tengan su residencia habitual en otro Estado y tengan también la nacionalidad de éste o de cualquier otro Estado”. Parece evidente que el Estado sucesor no sólo no estará obligado a atribuir su nacionalidad a esas personas sino que no podrá otorgársela sin haberla pedido pues es súbdito de otro país. Y el párrafo 2 de este artículo añade que el Estado sucesor no atribuirá su nacionalidad a las personas que tengan su residencia habitual en otro Estado en contra de la voluntad de estas personas, para evitar que se conviertan en apátridas. No es fácil esta posibilidad, pues son nacionales de otro Estado, que para la renuncia a la nacionalidad establece determinadas condiciones. Y es que la resolución se aleja de las soluciones de Derecho internacional privado, utilizando confusamente residencia y nacionalidad. La norma se mejora con lo establecido en el art. 9, de que el Estado sucesor podrá supeditar la atribución de su nacionalidad a que dicha persona renuncie a la nacionalidad de ese otro Estado; esto se mejoraría si se hubiera introducido la frase “en las condiciones establecidas por éste”, que es lo que se deduce del párrafo del preámbulo ya reproducido de que la nacionalidad se rige esencialmente por el derecho interno de cada Estado. Una nueva interpretación de esta tesis se da en el art. 10 de la resolución, que confirma lo expuesto: “1. El Estado predecesor podrá establecer que las personas afectadas que, en relación con la sucesión de Estados, adquieran voluntariamente la nacionalidad de un Estado sucesor perderán la nacionalidad del Estado predecesor”. Esta es una norma general del derecho de la nacionalidad de todos los Estados, salvo que se trate de Estados que admiten la doble nacionalidad por razones históricas, como ocurre con los países iberoamericanos y España (art. 24, pár. 2 del Código civil español).

El principio base de toda la resolución no es sólo la obligación del Estado sucesor de otorgar su nacionalidad a los habitantes del Estado sucedido sino el respeto a la voluntad de las personas. El art. 11, en cierta contradicción con lo establecido en el art. 5 de la resolución, determina que “1. Los Estados involucrados tendrán en cuenta la voluntad de las personas afectadas siempre que éstas reúnan las condiciones requeridas para adquirir la nacionalidad de dos o más Estados involucrados. 2. Cada Estado involucrado concederá el derecho a optar por su nacionalidad a las personas afectadas que tengan un vínculo apropiado con ese Estado cuando, de no ser así, esas personas se convertirían en apátridas como consecuencia de la sucesión de Estados. 3. Cuando quienes tengan el derecho de opción hayan ejercido ese derecho, el Estado por cuya nacionalidad hayan optado les atribuirá su nacionalidad”. La renuncia a la nacionalidad por la que han optado puede originar que esos nacionales se conviertan en apátridas (pár. 4). En relación con el primer párrafo, el tener en cuenta la voluntad de las personas no conlleva obligación estricta de otorgar un derecho de opción a esta categoría de personas afectadas; es el derecho de cada Estado el que fija libremente qué condiciones se requieren para otorgar la nacionalidad, lo que puede llevar a que una persona adquiera más de una nacionalidad o que no adquiera ninguna, quedando apátrida.

Así resulta que el principio básico es el ejercicio de una opción por la persona interesada. Si el derecho de autodeterminación se negó a los serbios habitantes en Croacia y en Bosnia-Herzegovina, en cambio se les reconoció el derecho de elegir su nacionalidad y de beneficiarse de un régimen protector de las minorías, aunque un dictamen núm. 10, de 4 de julio de 1992, subordina el reconocimiento de estos Estados al respeto de las condiciones establecidas por las nuevas Constituciones¹¹⁷. La finalidad de la opción, cuya consecuencia es la pérdida de la nacionalidad del Estado sucesor que se da automáticamente y la recuperación de la nacionalidad del Estado predecesor, cuando existe por no haberse disuelto, es la necesidad de tener en cuenta la voluntad de las personas afectada por la sucesión, dándoles la posibilidad de elegir entre la nacionalidad del Estado sucesor y la del Estado predecesor, actuación que corresponde ejercer a la persona, siempre que trasladen su domicilio fuera del territorio en cuestión en un plazo breve, generalmente de un año. Su base está no obstante, en el tratado entre las partes, práctica muy extendida en las relaciones internacionales. Así la declaración de Venecia de 14 de septiembre de 1996 determina que “en cuestión de nacionalidad, los Estados

117. NGUYEN QUOC DINH: *Ob.cit.*, pág. 519.

implicados en la sucesión, respeten, en la medida de lo posible, la voluntad de la persona interesada” (art. 18, pár. 2), criterio seguido también por el convenio europeo sobre la nacionalidad de 1997.

En cuanto a las personas a quienes afecta la adquisición de la nacionalidad, el Estado debe decidir si atribuirle a los individuos que pertenecen a una minoría étnica considerada indeseable por el resto de la población o debe otorgarla simplemente a todas las personas sin discriminación a fin de respetar la protección de los derechos humanos. Algunas leyes de nacionalidad subordinan su adquisición a la existencia de vínculos efectivos, étnicos, religiosos, lingüísticos o de otro tipo como la residencia efectiva en el país en el Estado predecesor o aún en el sucesor. La delegación checa en la conferencia de la OSCE reunida en Varsovia en 1995 reconocía que al menos 8,000 ciudadanos de la ex Checoslovaquia no habían obtenido la nacionalidad a pesar de solicitarla.

Estas discriminaciones están fundadas en el hecho de la existencia de fuertes minorías en el Estado. Por ejemplo, en Letonia en 1989 la población letona era inferior al 52% y la rusa del 34%, concentrada especialmente en las grandes ciudades como Riga, donde solo el 27% de la población era letona, mientras el 70% era rusa. En cambio, en Lituania en 1989 los lituanos eran el 80% de la población; a principios de 1996, la población de Estonia era alrededor de 1.500,000 habitantes, de los que 400,000 no tenían la nacionalidad estoniana. El desconocimiento de la nacionalidad de los extranjeros en los Estados bálticos podrían justificarse en virtud de la aplicación del principio *ex iniuria non oritur ius*, según el cual siendo la ocupación soviética un acto ilícito internacionalmente, todas sus consecuencias debían ser nulas¹¹⁸. El decreto soviético, en virtud del cual los habitantes de las repúblicas bálticas habían adquirido la nacionalidad soviética, habría perdido toda validez y sólo aquellos que eran nacionales según las leyes en vigor antes de la ocupación y sus descendientes habrían podido recuperar automáticamente la antigua nacionalidad y tener derechos políticos. Todos los demás residentes, independiente del tiempo que residían en Estonia o Letonia, habrían podido ser considerados extranjeros y, por tanto, obtener la nacionalidad del país por naturalización¹¹⁹. Sólo cabe considerar el principio de efectividad en relación

118. El Tribunal internacional de justicia ha puesto de relieve la existencia de una obligación de no reconocer las situaciones territoriales ilegítimas en la sentencia de 21 de junio de 1971 sobre las consecuencias jurídicas para los Estados de la presencia continua de Sudáfrica en Namibia: Cour Internationale de Justice: *Recueil des arrêts, avis consultatifs et ordonnances*, 1971, págs. 54-56.

119. M.R. MAURO: *Art. cit.*, pág. 66.

con la larga estancia en aquellos territorios. Algún sector de la doctrina mantiene que el paso del tiempo podría validar jurídicamente a través del reconocimiento, la adquisición o la renuncia a los derechos preexistentes, existiendo una situación internacionalmente ilícita. El paso de cincuenta años en los territorios bálticos, aunque originariamente ilícita, se ha cristalizado con el tiempo, al tener fuertes vínculos sociales¹²⁰. La expulsión de la población de origen eslavo del territorio nacional resultaba práctica y políticamente imposible, dado el largo periodo que había habitado el territorio. Pero se impidió la adquisición automática de la nacionalidad a todos los que no eran de origen báltico.

La declaración de Venecia de 14 de septiembre de 1996 sigue una regulación amplia, aunque admite que los Estados sucesores pueden limitar el ejercicio de este derecho a que los optantes tengan vínculos efectivos, como étnicos, lingüísticos o religiosos con el Estado predecesor o un Estado sucesor.

La resolución de la Asamblea general ha mantenido el derecho de opción como un principio hoy superado en muchas legislaciones: la unidad de la familia. La adquisición o pérdida de la nacionalidad a causa de una sucesión de Estados puede afectar a la unidad de la familia, por lo que los Estados involucrados adoptarán todas las medidas apropiadas para permitir a esa familia que permanezca unida o recupere su unidad (art. 12). En derecho español de la nacionalidad la ley de 15 de julio de 1954, por la que se reformó el título primero del Código civil¹²¹, decía que “se mantiene el principio de unidad de la familia como el más identificado con la tradición y los sentimientos de la nación española y con el conjunto de nuestro sistema jurídico...”. (E. de M.). Pero la ley 14/1975, de 2 de mayo, sobre reforma de determinados artículos del Código civil y del Código de comercio sobre la situación jurídica de la mujer casada y los derechos y deberes de los cónyuges¹²², cambia el rumbo de esta aseveración al exponer que “La regla de una rigurosa unidad de la familia pudo tener un fundamento social en los momentos históricos en que las comunidades nacionales eran compartimentos muy replegados sobre sí y poco comunicadas... En nuestro tiempo, sin embargo, la multiplicación de las relaciones internacionales, tanto a escala de los

120. Sobre la modificación en el tiempo de una situación ilegal véase: Ch. DE VISSCHER: *Les effectivités du droit international public*, París, Pedone, 1967, págs. 24-25; M.R. MAURO: *Art.cit.*, pág. 71.

121. BOE núm. 197, de 16 de julio de 1954.

122. BOE núm. 107, de 5 de mayo de 1975.

Estados como de las personas y el decidido tránsito hacia comunidades más amplias que las nacionales, hace que aquellas premisas se hayan alterado, de manera tal que no se ve ya razón suficiente para que una misma familia no pueda estar compuesta por personas de diferentes nacionalidades, al paso que la coherencia de la familia se manifiesta más en el orden afectivo, interno y sustancial que en el externo y formal” (E. de M., pág. 1). Los sistemas jurídicos contemporáneos permiten hoy la adquisición de la nacionalidad por alguno de los miembros de la familia, con lo que no existe el principio de unidad familiar de que habla la resolución que se comenta.

Otra norma que puede plantear dudas es la contenida en el art. 13: el derecho del hijo de familia que no ha optado en su momento por la nacionalidad del Estado sucesor ni por otra cualquiera podrá hacerlo y el Estado tiene la obligación a concederle la nacionalidad en el territorio del Estado donde haya nacido. Se trata de evitar la apatridia. Pero el texto no dice cuantos años deberá tener para optar ni durante qué plazo podrá ejercitar su derecho para que el Estado esté obligado a concederle la nacionalidad.

La prohibición de decisiones arbitrarias sobre las cuestiones de nacionalidad contenida en el art. 16 de la resolución es una norma que está de más, ya que prohíbe la privación arbitraria de la nacionalidad del Estado predecesor, el derecho a adquirir la nacionalidad del Estado sucesor o cualquier derecho de opción (art. 16). Al decir “arbitrariamente” se indica que se puede negar el derecho a la nacionalidad de uno u otro Estado de forma no arbitraria. En las legislaciones nacionales existen afirmaciones de tal tipo. Así en el Código civil español se afirma que “La nacionalidad española se adquiere, se conserva y se pierde de acuerdo con lo establecido en la ley” (art. 11, pág. 1). Esto era afirmar lo evidente, aunque significara el reconocimiento constitucional del derecho de la nacionalidad. El párrafo 2 del mismo artículo es más congruente cuando dice que ningún español de origen podrá ser privado de su nacionalidad, con lo que admite la privación, mediante causa establecida legalmente, de la nacionalidad a aquellos extranjeros que hubieren adquirido la española.

Tampoco es de gran utilidad la norma del art. 19 de la resolución cuando dice que “1. Nada de lo dispuesto en los presentes artículos obligará a los Estados a tratar como nacionales de un Estado involucrado a las personas afectadas que no tengan vínculo efectivo con este último Estado, a menos que ello tenga por resultado tratar a esas personas como apátridas”. Tal norma habría podido quedar incorporada a todos aquellos artículos donde la noción de nacionalidad podría ser mejorada con la sola calificación de “efectiva”.

La resolución trata en su parte II una serie de disposiciones relacionadas con categorías específicas de sucesión de Estados, como la transferencia de parte del territorio, la unificación de Estados, la disolución de un Estado y la separación de parte o partes del territorio. En el primer caso la resolución considera que el Estado sucesor otorgará su nacionalidad a las personas afectadas que tengan su residencia habitual en el territorio transferido y el Estado predecesor les privará de su nacionalidad, a menos que hayan indicado por la opción otra cosa (art. 20).

En el caso de unificación de dos o más Estados, con independencia de que sea un nuevo Estado o de que su personalidad sea idéntica a la de uno de los Estados que se han unido, el Estado sucesor atribuirá su nacionalidad a todas las personas que, en la fecha de la sucesión de Estados, tenían la nacionalidad de un Estado predecesor (art. 21). Esta norma está en relación con la obligación general que impone la resolución de otorgar una nacionalidad a los súbditos del Estado sucedido y se basa en la norma ya expuesta contenida en el art. 8, que obliga a atribuir la nacionalidad cuando tengan su residencia habitual en otro Estado.

El tercer supuesto que trata la resolución es el de la disolución de un Estado. Sus diversas partes, puesto que no pueden desaparecer, que se unen para formar dos o más Estados sucesores, cada uno de los nuevos atribuirá su nacionalidad a tales súbditos, salvo que se indique otra cosa mediante el ejercicio de opción a una serie de personas (art. 22). Este derecho de opción para las personas citadas se dará cuando reúnan las condiciones para adquirir la nacionalidad de dos o más Estados sucesores (art. 23, 1). Se estima que este derecho es superfluo, dado el sentido amplio de la expresión “cualquier otro vínculo apropiado”, utilizada por el art. 22, b, ii¹²³.

En cuarto lugar, el derecho de opción, que domina toda la materia, vuelve a estar presente en el caso de que varias partes del Estado que se han separado, existiendo aún el Estado predecesor, el Estado sucesor les atribuirá su nacionalidad mediante el ejercicio del derecho de opción (art. 24). Ello lleva aparejado que el Estado predecesor prive de su nacionalidad a las personas afectadas que reúnan las condiciones para adquirir la nacionalidad del Estado sucesor conforme al artículo anterior, pero no antes de que tales personas adquieran la nacionalidad del Estado sucesor (art. 25). Con ello la resolución pretende evitar una vez más la existencia de personas apátridas.

123. C.P. ECONOMIDÈS: *Art. cit.*, pág 594, nota 69.

La concesión de la nacionalidad mediante opción por el Estado predecesor y por el Estado sucesor a las personas comprendidas en el art. 24 y el párr. 2 del art. 25 se hará cuando reúnan las condiciones para obtener la nacionalidad de éstos o de dos o más Estados sucesores (art. 26).

V. CONCLUSIONES

1ª La sucesión de Estados es quizás uno de los temas más controvertidos del Derecho internacional público, de especial significación en la época de la descolonización de los años sesenta y para el objetivo de este trabajo, con motivo de los cambios territoriales ocurridos en Europa central y oriental. Los acontecimientos de los años noventa han provocado una dedicación especial de los estudiosos al tema y una nueva reglamentación internacional de los problemas, pues en esta cuestión hay una escasez de normas consuetudinarias internacionales.

2ª El Consejo de Europa través de la Comisión europea para la democracia por el derecho, llamada Comisión de Venecia, se ha ocupado del tema en 1996 y a través de un Comité de expertos elaboró un convenio europeo sobre la nacionalidad, firmado en Estrasburgo el 6 de noviembre de 1997. También la Comisión de Derecho internacional de las Naciones Unidas ha regulado la cuestión de la sucesión en dos convenios firmados en Viena el 22 de agosto de 1978 sobre la sucesión de Estados respecto a los tratados y 8 de abril de 1983 sobre la propiedad estatal, archivos y deudas, que no han sido firmados por España y con un proyecto titulado "Proyecto de artículos sobre la nacionalidad de las personas físicas en relación con la sucesión de Estados", que se ha convertido en la resolución 55/153 de su Asamblea General, de 12 de diciembre de 2000.

3ª La sucesión de Estados afecta esencialmente a varios ámbitos: al territorio del Estado sucedido, al régimen jurídico vigente en él, a la administración del Estado, a la población, a los tratados del Estado sucedido, a los bienes de propiedad pública, deuda pública y archivos del Estado y por último a la pertenencia del Estado sucesor a las organizaciones internacionales.

4ª En la última década la sucesión de Estados ha tenido particular relieve a partir de 1990 en Europa central y oriental, en especial por la desaparición de la Unión soviética, por la anexión de la República democrática ale-

mana a la República federal de Alemania, por la recuperación de su soberanía de los Estados bálticos, Estonia, Letonia y Lituania, por la división en dos Estados de la antigua Checoslovaquia y por la desmembración de Yugoslavia en cinco Estados.

5ª En tales casos la primera cuestión que se presenta es la atribución de la nacionalidad del Estado sucesor a los súbditos del Estado sucedido, esto es, el derecho a que tales personas tengan una nacionalidad, lo que es una cualidad o vínculo jurídico con su nuevo Estado. Esto es una práctica de larga duración propia del Derecho internacional consuetudinario. La obligación de atribuir la nacionalidad del Estado sucesor comprende también la obligación de no privar de la misma a los súbditos que no han podido adquirir la nacionalidad del Estado sucesor. Pero a partir de la segunda guerra mundial el derecho del Estado cede frente al derecho de la persona humana a tener una nacionalidad.

6ª La reglamentación estatal de la nacionalidad es muy parecida en diversos Estados, aunque hay desde declaraciones simples hasta principios constitucionales básicos a desarrollar posteriormente por la ley. Así se pueden considerar, en particular, dos apartados: los principios contenidos en las constituciones y las reglas establecidas por las leyes sobre la nacionalidad de estos países. En primer lugar, aquellos principios ponen de relieve la obligación del Estado de tener nacionales, para que pueda existir tal ente, la remisión de las cuestiones de nacionalidad a leyes específicas, la determinación del criterio de la nacionalidad, la necesidad de proteger la nacionalidad de las personas, los problemas de la doble nacionalidad, etc. En segundo término, la atribución *de iure* de la nacionalidad de estos países se funda en dos criterios: residencia permanente en el territorio del nuevo Estado y posesión de la nacionalidad del Estado predecesor.

7ª La reglamentación internacional se basa esencialmente en la actividad legislativa de las Naciones Unidas: la Comisión de Derecho internacional recomendó presentar a la Asamblea general un proyecto de reglamentación de la sucesión de Estados en relación con la nacionalidad de los habitantes en forma de declaración contenida en una resolución y no en un convenio internacional, debido sobre todo a la mayor autoridad y aceptación que podría tener en relación con un tratado cuando la resolución fuese aceptada por consenso, mientras que el convenio sería firmado y ratificado por un corto número de Estados y a un ritmo lento.

8ª La resolución de la Asamblea general 55/153, aprobada en su 84ª sesión plenaria, celebrada el 12 de diciembre de 2000, pretende regular con

ello el tema de la sucesión en relación con la nacionalidad. El texto de la declaración contiene un preámbulo y 26 artículos y está dividido en dos partes, referidas a los principios generales que rigen la nacionalidad en relación con la sucesión de Estados y la relativa a los principios aplicables a los diferentes supuestos de sucesión de Estados. Su principio básico es que la nacionalidad de una persona se determina por el derecho de su Estado. 1º Esto no indica que no existan normas internacionales que limiten la competencia estatal, como los tratados sobre la materia; 2º un segundo principio a destacar es el derecho de toda persona a una nacionalidad: la cualidad de nacional es un derecho que corresponde a toda persona, como han puesto de relieve numerosos textos internacionales; 3º un tercer principio es el que determina que la nacionalidad se rige por el derecho interno, dentro de los límites señalados por el Derecho internacional (anexo, pár. 3). El principio de la reglamentación estatal de la nacionalidad solamente por el Estado halla un límite en la obligación internacional de protección de los derechos humanos.

9ª La resolución de la Asamblea general contiene en su parte I las disposiciones generales aplicables en cuestión de nacionalidad en el caso de una sucesión de Estados. La regla básica de esto no es sólo la obligación del Estado sucesor de otorgar su nacionalidad a los habitantes del Estado sucedido sino el respeto a la voluntad de las personas para optar por una nacionalidad, mediante el ejercicio de la opción de nacionalidad: si el derecho de autodeterminación se negó a los serbios habitantes en Croacia y en Bosnia-Herzegovina, en cambio se les reconoció el derecho de elegir su nacionalidad y de beneficiarse de un régimen protector de las minorías. La resolución trata en su parte II de una serie de disposiciones relacionadas con categorías específicas de sucesión de Estados, como la transferencia de parte del territorio, la unificación de Estados, la disolución de un Estado y la separación de parte o partes del territorio.