

LA PROPIEDAD AGRÍCOLA DE ESTONIA Y EL DERECHO INTERNACIONAL: EL CASO DE LOS EMIGRANTES

ESTONIAN AGRICULTURAL PROPERTY AND INTERNATIONAL LAW: THE CASE OF MIGRANTS

Tanel Kerikmäe¹

David Ramiro Troitiño²

Paula Andrea Ramírez Barbosa³

RESUMEN

En esta investigación, analizamos uno de los principales problemas de la reforma de la propiedad agraria de Estonia y exploramos la solución para proporcionar una compensación por la propiedad perdida por los alemanes bálticos que abandonaron Estonia antes del final de la Segunda Guerra Mundial. El proceso de restitución de la propiedad probablemente no se ha implementado nunca sin problemas en ninguna parte del planeta. Sin embargo, las circunstancias históricas de los Estados bálticos han generado una situación específica, algunos de cuyos aspectos de actualidad y peculiaridad se presentarán en este artículo.

Palavras-chave: Tratados internacionales, compensación legal, derecho de propiedad, legalidad internacional

¹ Director del Instituto de Derecho de la Universidad Tecnológica de Tallin, Facultad de Economía, Catedrático de Política Jurídica Europea y Derecho Tecnológico, Miembro extranjero de la Academia de Derecho de Ucrania Doctor Honoris Causa, Universidad Nacional de Derecho Jaroslav Mudryi Universidad de Derecho de la ciudad de Ho Chi Minh, Miembro del Consejo del Decano de la Asociación Internacional de Facultades de Derecho, Profesor Jean Monnet desde 2003, Consultor, UNESCO / Centro Internacional de Investigación sobre Inteligencia Artificial auspiciado por la UNESCO (IRCAI) 2020, Editor en jefe, TalTech Journal of European Studies, Miembro del Comité Editorial, Anuario Báltico de Derecho Internacional (Brill). Email: tanel.kerikmae@taltech.ee

² Associate Professor, Tallinn University of Technology. Email: david.troitino@ttu.ee

³ Doctor en Derecho por la Universidad de Salamanca. Profesor de Derecho Penal de la Universidad Externado de Colombia y la Universidad Católica de Colombia. Correo electrónico: pauramirez2003@yahoo.es

ABSTRACT

In this research, we analyze one of the main problems of Estonian land reform and explore the solution to provide compensation for property lost by the Baltic Germans who left Estonia before the end of World War II. The property restitution process has probably never been seamlessly implemented anywhere on the planet. However, the historical circumstances of the Baltic States have generated a specific situation, some of whose current and peculiar aspects will be presented in this article.

Keywords: International treaties, legal compensation, property law, international legality.

A. INTRODUCCIÓN

Estonia históricamente es identificada como la zona donde el denominado pueblo estonio se estableció paulatinamente tras siglos de lenta migración. Los estonios son un pueblo fino-ugrio muy probablemente originario de la zona europea de los Urales donde aún residen numerosos pueblos cuyas lenguas están emparentadas directamente con el estonio. Pausadamente emigraron hacia Occidente en un movimiento poblacional del que no han quedado evidencias históricas más allá de ciertos hallazgos arqueológicos menores de difícil interpretación. La pujanza de los pueblos eslavos supuso una absorción social y cultural del crisol de culturas que habitaban en la amplia zona que incluía Europa Oriental y Asia y que actualmente está mayoritariamente ocupada por la Federación Rusa. La resistencia del pueblo estonio a la asimilación cultural los empujó hacia zonas más remotas al norte del continente y menos hospitalarias por sus duras condiciones climáticas. Una parte de este pueblo cruzó el mar Báltico y se estableció definitivamente en la actual Finlandia. La cercanía entre ambas naciones es obvia tanto en materia lingüística (ambas lenguas no pertenecen al grupo Indoeuropeo y sus similitudes son enormes), desarrollo histórico, económico y social.

El pueblo estonio estaba compuesto por diferentes tribus con una identidad común muy laxa que fue reforzada por la llegada de ocupantes extranjeros en busca de nuevas tierras y áreas de expansión. Pese a que Tácito menciona ya a los pueblos Aesti en su obra *Germania* en el año 98, no es hasta que en el siglo séptimo cuando los vikingos de Gotland viajan a las islas occidentales, que Estonia entra plenamente en la época histórica. A partir

de ese momento las fuentes son numerosas y hacen referencia constante a los intentos de ocupación por parte de daneses, suecos, eslavos de los principados de Pskov y Kiev, lituanos y alemanes bálticos de la orden de los Hermanos de la Espada de Livonia (Subsidiaria de los caballeros Teutones que exterminaron al pueblo prusiano también en la zona báltica).

La situación geográfica de Estonia, rodeada por civilizaciones poderosas desde el punto de vista militar, económico, cultural y social, convirtió el país en un área de conflicto constante y deseo de ocupación. La religión fue la fuerza conductora del esfuerzo colonizador desde que en 1193 el Papa Celestino III propugnara una cruzada contra los paganos del norte de Europa. La conversión de los reductos idólatras europeos proporcionó la justificación moral para la expansión de germanos y escandinavos por el este y norte de Europa, pero también sirvió como canalizador de la organización social y económica de los nuevos territorios a través de las propiedades eclesiásticas, especialmente monasterios, y la organización de la iglesia a través de obispados, y parroquias, que vertebraba de manera efectiva la mayor parte del territorio, especialmente el medio rural y las propiedades agrícolas. La inexistencia de núcleos urbanos estonios estables más allá de fortificaciones muy básicas y de poblaciones habitadas por extranjeros, como Tallin , fundada por los daneses, daba un carácter eminentemente rústico a la población estonia.

Los ocupantes desarrollaron un sistema de explotación económica basado en la religión, en cierta manera similar al de las encomiendas españolas en la conquista de América. La población local una vez bautizada, en general de manera forzada, pasaba a depender bajo un régimen feudal de su mentor espiritual. Estos beneficios llevaron a situaciones surrealistas, pero comunes, como la conversión al cristianismo de estonios por parte de los daneses y la posterior anulación de dicha liturgia por parte de los alemanes bálticos para volver a bautizarlos de acorde a sus intereses y así dominar legalmente a esos individuos y sus tierras. Este tipo de conversiones condujo a un adoctrinamiento religioso muy básico entre la población local que en la mayoría de los casos oficialmente se había convertido al cristianismo pero que en la realidad seguían con sus ancestrales practicas animistas. Esta situación se extendió en el tiempo hasta la llegada de los suecos al norte de

Estonia, que a través de la implementación de un sistema de educación organizado y efectivo en manos de la iglesia sueca, llegó realmente a la mayor parte de la población.

Otras zonas bálticas bajo esta influencia colonizadora religiosa, como la ya mencionada Prusia, sufrieron un proceso diferente ya que la población local fue totalmente exterminada o asimilada a la cultura germánica y numerosos colonos procedentes de Alemania se asentaron en las áreas rurales, no solamente en los núcleos urbanos.

Este panorama estonio dibujó la creación de una élite económica urbana dedicada al comercio (Las ciudades estonias pertenecían a la Liga Hanseática), una aristocracia rural propietaria de latifundios (basada en aspectos culturales como elemento diferenciador) y la gran masa campesina sometida, eminentemente estonia que tenía restringido el acceso a los núcleos urbanos y dependía enormemente de la voluntad casi omnipotente de la nobleza.

Durante los siglos posteriores a la expansión occidental en la zona báltica se asentó definitivamente un modelo económico basado en las grandes propiedades rurales trabajadas por campesinos estonios bajo la dirección de la aristocracia, eminentemente germana, que enviaba sus excedentes a las ciudades que comerciaban con el resto de Europa, principalmente con puertos pertenecientes a la Liga Hanseática. Durante siglos las mayores exportaciones de Estonia fueron trigo, madera, pieles, y otros productos primarios, y su principal destino, la actual Alemania.

El asentamiento de la élite germana a nivel social no significó el fin de las guerras en territorio estonio, todavía durante siglos campo de batalla entre distintas civilizaciones, pero el cambio nominal de la cabeza del estado, dependiendo del vencedor de cada contienda, no significaba grandes cambios a nivel local. La cabeza del estado podía cambiar de Livonia a Rusia o a Suecia, pero la composición social interna y la propiedad de la tierra era prácticamente la misma en todas las ocasiones, aristocracia germana y campesinos estonios. La cercanía de Livonia (actualmente Letonia y parte del sur de Estonia) con su radiante y dinámica capital Riga, supuso una influencia determinante para el triunfo germano a nivel aristocrático, creando un sistema permeable que aceptaba nuevas incorporaciones en su más alto nivel, como nobles suecos o daneses, o gobernadores rusos

como Pushkin, pero que a medio plazo los asimilaba culturalmente al ámbito germano y que se desemparejaba de la gran masa poblacional gracias a las diferencias nacionales que en la época todavía se consideraban raciales también. Por tanto, un sistema relativamente poroso en su más alto nivel, pero estanco en la base de la pirámide social.

El comienzo de la edad moderna en Estonia supuso un tiempo aún más convulso con la ocupación del sur de Estonia brevemente por parte de Polonia-Lituania, para su posterior vuelta al dominio de Livonia, y posteriormente a la dominación sueca. La Gran Guerra del Norte (1700-1721) supuso una devastación considerable y la incorporación de Estonia al imperio ruso. El desarrollo de gran parte de la guerra en suelo estonio tuvo unas consecuencias nefastas para la población debido a los continuos saqueos, hambrunas y epidemias, superviviendo únicamente alrededor de 120 000 personas en el territorio de Estonia lo que influyó de manera notoria el desarrollo del sistema de social imperante en el medio rural.

La organización social de la Estonia agraria

El régimen feudal tardó mucho en implementarse en Estonia debido a las continuas guerras y la inestabilidad social. El sistema comenzó con la creación y recaudación de impuestos a principios del siglo XII. Hay fuentes que revelan diversos impuestos de carácter eclesiástico que probablemente fueron los primeros en ser establecidos. También hay fuentes que hacen referencia a un impuesto a pagar en grano por los siervos a los terratenientes. Aunque es difícil estimar la capacidad recaudadora de la nobleza, que en su mayor parte aun residía en las ciudades danesas y alemanas, desplazándose a sus posesiones solamente para cobrar los impuestos, lo cual genera una imagen de gran autonomía servil e independencia mientras cumplieran con sus obligaciones recaudatorias. La propiedad nominal recaía en la nobleza germana, aunque era un concepto laxo y los campesinos estonios disponían de un albedrío elevado. Esta situación cambió en el siglo XIV con la construcción de casas señoriales en las propiedades rurales de la nobleza en forma de fortalezas y casonas, lo que revela una mayor presencia de la aristocracia en el medio rural y una posesión más efectiva de las explotaciones rurales.

El periodo medieval es más conocido en el norte de Estonia, bajo la ocupación danesa, ya que los sacerdotes daneses compusieron un censo que incluía propiedades y vasallos en 1240. De acuerdo con este censo, solamente el 4% de la nobleza del norte de Estonia provenía de los descendientes de la anterior aristocracia local, y el resto estaba formada por alemanes y daneses. La situación del campesinado no sufrió cambios sustanciales con la llegada de daneses y germanos, que sustituyeron a la nobleza local en la obtención de impuestos y servicios por parte de los campesinos. Aunque no hay evidencias de que se restringiera el acceso a propiedad de la tierra por parte del campesinado.

En las zonas de influencia germánica se desarrolló una red de castillos y fortalezas por parte de la orden militar de monjes guerreros Teutones con el objetivo de controlar a la población local, eliminar el paganismo, hacer más efectiva la recaudación de impuestos y protegerse de amenazas externas, la expansión de los principados rusos de Pskov, Novorogod y Kiev. El territorio fue dividido en unidades administrativas que dependían de un castillo con un mayordomo perteneciente a la orden a cargo de todos los asuntos militares, económicos y sociales. En términos religiosos la cohesión al nuevo territorio fue articulada a través de los conventos de la orden militar, cuyos miembros, a imitación de lo que sucedía en tierra santa, estaban obligados a residir en monasterios para mantener su carácter de monjes guerreros. Por tanto se estableció una forma de propiedad corporativa donde la orden era la propietaria y sus miembros gestionaban los distintos activos de manera individual.

En la zona de influencia danesa, en el norte del país, la propiedad fue eminentemente privada, siendo los mayores terratenientes la corona danesa y los obispos, donde dado su carácter público los siervos locales tenían una gran autonomía.

A mediados del siglo XII se potenció la llegada de colonos occidentales a Estonia ya que la densidad de población era muy baja, pero el plan no tuvo mucho éxito debido a las duras condiciones climáticas, al peligro constante de guerra y caos en la zona y la baja probabilidad de desarrollar un sistema social de campesinado libre debido a las amenazas constantes de una nobleza beligerante. De todas formas, las principales islas estonias y la costa noreste fueron colonizadas por campesinos provenientes de Suecia, creando

numerosos pueblos en los cuales los campesinos eran propietarios de la tierra y sus obligaciones ante la nobleza se limitaban al pago de impuestos. La población sueca en esta parte de Estonia se mantuvo hasta 1944, cuando la Unión Soviética se anexionó Estonia y la población de origen sueco emigró masivamente a Suecia.

Los siglos XIII y XIV fueron escenario de conflictos entre las autoridades civiles y religiosas por el control de la tierra y los campesinos. Es un periodo en cierta manera oscuro donde las distinciones sociales quedan marcadas y la participación en la vida pública de la población local desaparece completamente. Pese a lo cual el sistema de servidumbre seguía basado principalmente en una dependencia legal y el pago de impuestos de los siervos. No es hasta el siglo XV cuando el sistema servil se implementa en Estonia de manera más efectiva, con la introducción de leyes para evitar que los siervos escaparan de los latifundios y garantizando su devolución en caso de apresamiento. Este tipo de leyes refleja una situación en la cual los siervos se movían libremente entre distintas zonas con el consiguiente perjuicio económico para la nobleza, que intentó evitar dicha libertad con leyes coercitivas. También hay registros del siglo XV de transacciones económicas de compra venta de siervos, tanto con tierra como sin ella, dato este último revelador del concepto de mercancía que la nobleza estaba desarrollando sobre sus siervos.

De todas formas, todavía seguía existiendo diferentes estratos entre los siervos y una parte considerable, que trabajaba tierras de la Orden o de la corona, podía considerarse autónoma ya que sus obligaciones no pasaban más allá del pago de impuestos. A su vez todavía existían campesinos libres que poseían la tierra y su única obligación ante las autoridades era el pago de impuestos en especie o en moneda, para eximirse de la prestación de servicios u obligaciones.

La tendencia hacia la servidumbre se aceleró a finales de siglo, y ya a principios del siglo XVI la mayoría de los campesinos estonios se habían convertido en siervos. Como vía de escape, al igual que sucedía en otros lugares de Europa, las ciudades se convirtieron en focos de libertad al negarse a devolver a los siervos prófugos a sus dueños legales. Las ciudades estonias tenían un índice de natalidad negativa y necesitaban mano de obra para sus actividades comerciales, por lo que los fugitivos eran bienvenidos, pero no aceptados como ciudadanos. Durante el siglo XIV la mayoría de la población urbana era germana,

aunque poco a poco la población estonia creció en las ciudades, incorporándose a la vida ciudadana. El siglo XV, además de significar un empeoramiento de las condiciones rurales, también significó la restricción de la ciudadanía exclusivamente para aquellos que pudieran pagar el impuesto ciudadano, perjudicando enormemente a las clases sociales menos afortunadas, los estonios, privándoles así de los derechos inherentes a la ciudadanía y relegándoles aún más en la escala social.

Finalmente, el triunfo de la reforma en el norte de Europa significó el fin de la mayoría de las posesiones eclesiásticas en Estonia, que incluía extensas propiedades de la Orden de Livonia. La aristocracia se convirtió rápidamente al protestantismo y privatizó los latifundios, endureciendo así la vida de los siervos que generalmente tenían mucha más autonomía bajo el control eclesiástico, y sometiéndoles a un régimen de servidumbre mucho más estricto. Extendiendo el sistema socioeconómico durante siglos a través de un estado impermeable a los cambios sociales y los cambios en la propiedad agraria que abarcaría hasta principios del siglo XX.

B. EL PROBLEMA

Estonia proclamó su independencia por primera vez en 1918 tras siglos de colonización germana y escandinava. Sin embargo, el pacto Molotov-Ribbentrop concertado entre las superpotencias totalitarias (la Unión Soviética y la Alemania Nacionalsocialista) para dividirse Europa Oriental en esferas de influencia política, interrumpió el desarrollo de la primera República de Estonia. La Unión Soviética, utilizando la intimidación y la fuerza militar, ocupó Estonia y la anexionó a la URSS en la década de 1940⁴. La República de Estonia, al igual que los otros Estados bálticos, que existieron *de jure* durante el período de ocupación, restableció su independencia en 1991.

⁴ En realidad, Estonia fue ocupada dos veces por la Unión Soviética y una vez por la Alemania nazi en la década de 1940. Para obtener información más detallada sobre los aspectos históricos de la ocupación, visite: <http://estonica.org/eng/teema.html?kateg=43>.

Sin embargo, la continuidad de un Estado es un fenómeno complejo⁵, que se manifiesta en diferentes esferas públicas.

Una de las cuales está vinculada con los pilares de la sociedad, como son los derechos de propiedad y, restitución de la propiedad, en caso de ser usurpada ilegalmente. El periodo de ocupación soviético supuso un cambio radical en la composición de la propiedad, ya que se comunalizó la totalidad de las propiedades agrarias al crearse granjas colectivas denominadas Koljós. El Consejo Supremo de la República de Estonia⁶ decretó en 1940 que las propiedades agrícolas del país pasarían a ser gestionadas comunalmente y su propiedad pasaría automáticamente de privada a pública. A diferencia de la Rusia Zarista, donde la implantación de los Koljos inicialmente afectó principalmente a los grandes terratenientes, en Estonia no existían, por lo que afectaron a pequeños y medianos agricultores. Esta gran diferencia entre Rusia y Estonia se encuentra en la independencia del país en 1918, porque supuso una nacionalización de la propiedad agraria en manos de terratenientes, principalmente alemanes blancos. Y el posterior reparto de la misma entre la población agraria en pequeñas y medianas explotaciones.

La expropiación afectó principalmente a las propiedades agrícolas de los alemanes bálticos, por lo que la Sociedad de Naciones, antecesor de la actual Naciones Unidas, creó un grupo de trabajo específico enfocado en este tema. Los terratenientes alemanes activamente denunciaban que era una clara discriminación por motivos de nacionalidad y no respetaba los reglamentos de la Sociedad de Naciones referentes a la protección de minorías. Las quejas no fueron escuchadas por la organización internacional que aceptó las reformas internas estonias como sujetas a derecho, y por tanto legales.

La reforma agraria estonia cambió fundamentalmente la composición de la propiedad, eliminando los latifundios, pero no afectó a los medianos y pequeños propietarios, tanto estonios como alemanes, que siguieron ejerciendo su actividad agrícola con normalidad hasta la firma del pacto entre Hitler y Stalin, que significó la ocupación de

⁵ T. Kerikmäe, *Convenio Europeo sobre la Nacionalidad y la Competencia de los Estados: The Issue of Human Rights, Juridica International*, II Law Review University of Tartu, pág. 5 (1997).

⁶ Decisión del Consejo Supremo de la República de Estonia "Omandiõiguse järjepidevuse taastamisest" (sobre el restablecimiento de la continuidad de la propiedad), *Riigi Teataja* (Boletín Oficial) 1990, 22, 280.

Estonia por la URSS. La Alemania Nazi implementó una repatriación masiva de sus nacionales (que no ciudadanos), desapareciendo la presencia germánica en las Repúblicas Bálticas tras siglos de dominación. Los miles de alemanes, oriundos de Estonia, pero culturalmente germanos, que abandonaron el país perdieron sus propiedades agrícolas sin recibir ninguna compensación por parte URSS. Alemania había ganado mucho territorio en su frontera con Polonia y tenía diseñado un plan para reasentar a esta población agraria en nuevas granjas disponibles que habían sido expropiadas a sus anteriores propietarios polacos, en el espacio vital tan proclamado por Hitler.

En general, durante la restitución de bienes inmuebles en Estonia, somos testigos de cierta confrontación entre los propietarios de las casas devueltas y sus inquilinos. La restitución de la propiedad de aquellos germanos que habían sido repatriados a su madre patria (Alemania) por invitación de Hitler, se ha convertido en un campo de batalla y en una feroz lucha legal y política que afecta a toda la sociedad. Dado que se trata de un problema que es contradictorio, los políticos han intentado aprovecharse de la situación con posturas populistas que han generado más tensiones que soluciones. La disputa engloba diferentes grupos sociales y nacionales, evidenciando la imposibilidad de llegar a un entendimiento común. Al mismo tiempo, es indudable que los intereses del gobierno de Estonia han priorizado el presupuesto del Estado y una política de continuidad.

En este artículo analizaremos las disposiciones pertinentes de las leyes estonias sobre la reforma de la propiedad. Se considerarán los tratados internacionales pasados y presentes, incluyendo su validez y aplicabilidad a la cuestión. Continuaremos examinando qué soluciones ha ofrecido el Tribunal Supremo estonio en su sentencia sobre el asunto y las iniciativas subsiguientes en el Parlamento estonio. También nos referiremos a las posibilidades de apelar a la Convención Europea de Derechos Humanos.

C. *DE LEGE LATA* - ¿CARTA MUERTA?

El dilema jurídico radica en la interpretación de la Ley de reforma de los principios de propiedad de Estonia (PORA)⁷. En concreto, el apartado 3 del artículo 7 explica en qué medida determinados grupos de emigrantes deben ser tratados como sujetos legales en la reforma de la propiedad en Estonia tras la recuperación de la independencia.

Las solicitudes de devolución o indemnización de bienes expropiados ilegalmente que eran propiedad de personas que salieron de Estonia sobre la base de acuerdos celebrados con el Estado alemán, y que estaban situados en la República de Estonia, se resuelven mediante un acuerdo internacional.

Esta disposición excluye las solicitudes de los emigrantes para la restitución de sus bienes del grupo de sujetos con derecho a ello previsto por la ley. La compensación (y la determinación del derecho legal) parece depender de los acuerdos internacionales. En opinión de la Sociedad de Propietarios de Estonia, el problema no se deriva de la interpretación de la ley, sino de la propia ley. Es cierto que la definición de la disposición no deja claro cuál de los tratados concretos se está examinando. Las principales cuestiones que se derivan de la confusión causada por esta disposición de la legislación nacional son las siguientes:

- Qué tratados ("acuerdos celebrados con el Estado alemán") determinan el círculo de sujetos jurídicos del caso;
- A qué tratados ("un acuerdo internacional") se debe hacer referencia para establecer un mecanismo de compensación para esos sujetos de derecho;
- Si "un acuerdo internacional" puede aplicarse también a otros tratados aparte de los celebrados con Alemania;
- Si ambas categorías de acuerdos deben ser válidos para la aplicación efectiva del apartado 3 del artículo 7.

Anteriormente, tanto políticos como abogados señalaron la necesidad de nuevas negociaciones con Alemania, que llevarían a la conclusión de un nuevo tratado sobre cuya base el problema podría ser regulado por la legislación nacional estonia. Sin embargo, el

⁷ Adoptada el 13 de junio de 1991, *Riigi Teataja* 1991, 21, 257, en vigor desde el 20 de junio de 1991.

gobierno alemán ha declarado⁸ la ausencia de demandas contra Estonia en relación con la restitución de los bienes de los repatriados por Hitler y, como resultado, la carga de la responsabilidad de resolver el problema se ha dejado en manos de Estonia.

Como corolario, se plantea la cuestión de qué tratados internacionales deben respetarse al tramitar las solicitudes de restitución e indemnización de bienes pertenecientes a los emigrantes que abandonaron Estonia entre 1939 y 1941. Si un país recupera su soberanía después de una ocupación o anexión, tanto sus derechos como sus deberes internacionales se restablecen, por regla general, en su totalidad. Entre 1918 y 1940, la República de Estonia celebró más de 210 acuerdos internacionales bilaterales y participó en más de 80 convenios multilaterales⁹. R. Müllerson ha escrito: "Hasta ahora, la mayoría de los tratados celebrados hace más de cincuenta años por los Estados bálticos habían quedado obsoletos. Es evidente que la *restitutio ad integrum* después de más de cincuenta años es más bien una ficción jurídica que una opción realista"¹⁰. Es cierto que los cambios en las circunstancias pueden obligarnos a hacer correcciones en nuestras relaciones jurídicas, pero de acuerdo con la política de continuidad, todo tratado de preocupación debe ser objeto de una cuidadosa revisión por separado para probar su validez legal o lo contrario.

D. TRATADOS INTERNACIONALES PERTINENTES

Hay dos tratados que se suelen contemplar en relación con la legalidad de la restitución de la propiedad agraria a los emigrantes alemanes. Al examinar las posibles obligaciones (internacionales) de Estonia, suponemos que es la República de Estonia la que debe celebrar los tratados mencionados en el apartado 3 del artículo 7 del PORA. Sin embargo, la disposición anterior (§7(3)) sólo habla de "acuerdos celebrados con el Estado alemán" y "un acuerdo internacional". En los siguientes sub-apartados se analizarán los

⁸ Carta del Canciller de Estado Gerhard Schröder, 20 de julio de 2000.

⁹ T. Kerikmäe & H. Vallikivi, *State Continuity in the Light of Estonian Treaties Concluded before World War II*, V *Juridica International. Law Review University of Tartu* 33 (2000).

¹⁰ R. Müllerson, *Law and Politics in Succession of States: International Law on Succession of States*, en B. Stern (Ed.), *Dissolution, Continuation and Succession in Eastern Europe* 16 (1998).

acuerdos entre Estonia y Alemania y entre las dos superpotencias, Alemania y la URSS, con el fin de encontrar sus posibles influencias sobre las obligaciones legales de Estonia.

I. TRATADO ENTRE ESTONIA Y ALEMANIA

El Tratado¹¹ consiste en:

- El Protocolo de 1939 entre Alemania y la República de Estonia (relativo a la repatriación del grupo nacional alemán de Estonia a Alemania);
- Un protocolo suplementario relativo a la transferencia de sumas a Alemania.

De acuerdo con este Tratado (art. III), el Gobierno alemán creó un "Gobierno alemán de confianza" (Treuhand) en Tallin:

Una institución especial, que tiene derecho, en virtud del mandato legal en correspondencia con este artículo, a administrar los bienes de los emigrantes declarados, dejados y sujetos a transferencia, a liquidarlos sin demora y, por último, a organizar y supervisar la ejecución de las deudas y obligaciones de los emigrantes que hayan quedado atrás¹².

El Gobierno de Confianza está sometido a la jurisdicción de la legislación estonia. La obligación del Gobierno estonio consistía en la responsabilidad de "garantizar a la nueva institución un estatuto jurídico necesario con arreglo a la legislación estonia para el desempeño de sus funciones"¹³. La propiedad de la agricultura por parte del Treuhand debía llevarse a cabo con el permiso del Ministro de Agricultura estonio.

Es un hecho histórico que Estonia no haya podido cumplir las obligaciones del Tratado debido a la ocupación soviética. No obstante, ¿hasta qué punto debe considerarse que el tratado mencionado es vinculante para la República de Estonia en la actualidad? Para definir el grupo de emigrantes alemanes, el texto del Tratado debe examinarse con más detenimiento. El Tratado contenía un requisito, que obligaba a cada emigrante a rellenar y firmar el formulario previsto para notificar la

¹¹ *Riigi Teataja* 1939, 17, 29 y *Riigi Teataja* 1940, 2, 4.

¹² *Id*

¹³ *Id*

propiedad objeto de la transferencia, y a enviarlo por correo al Ministerio de Asuntos Exteriores de Estonia en el plazo de dos semanas, a partir de la fecha de salida. Cabe preguntarse si los formularios proporcionados pueden considerarse como la base para identificar al grupo de personas con derecho a la restitución de sus bienes abandonados en Estonia¹⁴.

Uno puede fácilmente ser malinterpretado si, y de qué manera, la República de Estonia ha notificado la controversia relativa a la fuerza jurídica del tratado. Durante el período de ocupación, la República de Estonia se consideraba incuestionablemente un sujeto de derecho, aunque, de hecho, era prácticamente inexistente. A este respecto, era imposible declarar la nulidad del tratado por parte de Estonia a las demás partes en el tratado. Por lo tanto, no se puede acusar a Estonia de incumplimiento del Tratado actual.

Al mismo tiempo, como resultado de un análisis lógico, el Tratado como documento jurídico parece actualmente vacío, ya que las circunstancias que lo sustentan han cambiado. El *Rebus sic stantibus* (cambio fundamental de las circunstancias) es un principio de derecho bien conocido, que se incorpora a la Convención de Viena de 1969 sobre la protección de los derechos de todos los trabajadores migratorios y de sus familiares.

El Derecho de los Tratados, Artículo 62¹⁵ Aunque no es válido como tratado durante y después de la Segunda Guerra Mundial, puede considerarse como un

¹⁴ Sin embargo, ha habido confusión porque diferentes instituciones proporcionaron diferentes listas coexistentes de emigrantes y algunos de los post-emigrantes alemanes abandonaron Estonia después de que sus propiedades fueran nacionalizadas posteriormente (es decir, después de la oportunidad de utilizar el sistema basado en tratados).

¹⁵ Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados, 1155 UNTS 331, ratificada por Estonia - *Riigi Teataja* II 1993, 13/14, 16. Arte. 62 Cambio Fundamental de Circunstancias:

1. Un cambio fundamental de circunstancias que se haya producido con respecto a las existentes en el momento de la celebración de un tratado, y que no haya sido previsto por las partes, no podrá invocarse como motivo para dar por terminado el tratado o retirarse de él a menos que:

a) la existencia de esas circunstancias constituía una base esencial del consentimiento de las partes en obligarse por el tratado; y b) el efecto del cambio es transformar radicalmente el alcance de las obligaciones que aún deben cumplirse en virtud del tratado.

2. Un cambio fundamental de las circunstancias no puede invocarse como motivo para dar por terminado un tratado o retirarse de él: a) si el tratado establece una frontera; o b) si el cambio fundamental es el resultado de una violación, por la parte que lo invoca, de una obligación contraída en virtud del tratado o de cualquier otra obligación internacional que tenga con cualquier otra parte en el tratado.

derecho consuetudinario codificado. Este principio se ha aplicado de manera relativamente arbitraria en diferentes momentos, y por ello la redacción de la Convención de Viena se presenta como una sub-cláusula negativa: "no puede ser invocado como motivo para dar por terminado o retirarse de un tratado." La letra b) del apartado 1 del artículo 62 de la Convención de Viena puede utilizarse como un fundamento jurídico más apropiado en este caso: "El efecto del cambio es transformar radicalmente el alcance de las obligaciones que aún deben cumplirse bajo el tratado." El resultado en este caso sería la eliminación del *Treuhand* y todo lo relacionado con lo que se acordó en 1939 entre Alemania y Estonia.

Sobre la base de la letra b) del apartado 2 del artículo 62, Alemania no se basaría en el *rebus sic stantibus* como motivo para la denuncia del Tratado, debido a que los cambios fundamentales eran el resultado de su propio incumplimiento de las obligaciones del Tratado.

II. TRATADO ENTRE LA UNIÓN SOVIÉTICA Y ALEMANIA

Incluso si la doctrina del *rebus sic stantibus* fuera formalmente inaplicable a Estonia¹⁶, otra razón sustancial de la nulidad del Tratado podría ser teóricamente la existencia de otro tratado. El tratado entre la URSS y Alemania¹⁷, firmado por K. Schnurre y A. Voshinski el 10 de enero de 1941, entró en vigor el mismo día. El Tratado de 1941 estipulaba en su artículo 1 que:

El Gobierno de la URSS paga al Gobierno alemán una indemnización completa y definitiva por todas las solicitudes alemanas en relación con la URSS en partes de la propiedad situadas en los territorios de las Repúblicas Socialistas de Letonia, Lituania y Estonia, así como la indemnización de las reclamaciones de propiedad alemana contra las personas físicas y jurídicas que estaban o están domiciliadas en el territorio de los Estados antes mencionados, 200 millones de marcos estatales.

3. Si, en virtud de los párrafos anteriores, una parte puede invocar un cambio fundamental de las circunstancias como motivo para dar por terminado un tratado o retirarse de él, también puede invocar el cambio como motivo para suspender la aplicación del tratado.

¹⁶ Véase *Free Zones of Upper Savoy and the District of Gex*, 1932 PCIJ (Ser. A/B) No. 46, en 157.

¹⁷ El texto del Tratado de 1941 ha sido publicado en *Abteilungen Potsdam (Bundesarchiv)*.

Parece que el Tratado de 1941 podría ser un medio para clarificar y trazar la línea entre los emigrantes y los post-emigrantes. El artículo 2 del Tratado de 1941 define la propiedad alemana y las reclamaciones de propiedad, de conformidad con el Tratado:

- Ciudadanos alemanes y alemanes de origen, que se han reasentado en Alemania o se están reasentando;
- los nacionales del Estado alemán que tengan residencia permanente en los Estados bálticos;
- las personas físicas y jurídicas que tengan una residencia permanente fuera de la URSS (excluidos los bienes de los antiguos diplomáticos y representantes consulares);
- Riga y los reclamos de propiedad de la Asamblea administrativa de Treuhand de Estonia

El artículo 3 define los bienes que Alemania debía indemnizar. Los bienes enumerados en los artículos 2 y 3 se trasladaron, de conformidad con el acuerdo, bajo la supervisión de la parte en el tratado. La propiedad de los emigrantes, a partir del momento de su partida, quedó bajo el mando del correspondiente tratado. Las unidades del Treuhand alemán fueron liquidadas y la propiedad de los emigrantes permaneció bajo la jurisdicción del poder soviético, sujeta a la nacionalización. Si al discutir el primer tratado (estonio - alemán) se puede indicar el momento de su llegada a la nulidad, el segundo tratado (alemán - URSS) ha sido nulo desde el momento en que fue concluido. Los siguientes puntos se presentan a favor de este argumento:

El artículo 18 del "Pacto de la Sociedad de las Naciones", si no está registrado en la Secretaría de la Sociedad de las Naciones, no es vinculante;

Contradicción con el derecho internacional:

Esto se relaciona más específicamente con la prohibición del uso de la fuerza (Estado agresor, que según el tratado en cuestión es el Estado que

intervino en los asuntos internos del tercer Estado sin el consentimiento de este último)¹⁸.

El artículo 34 de la Convención de Viena, que se deriva del derecho consuetudinario, establece la norma general relativa a los terceros Estados: "Un tratado no crea obligaciones ni derechos para un tercer Estado sin su consentimiento". Aquí, la URSS creó obligaciones para Estonia (tercera parte) sin su consentimiento, y por lo tanto el Tratado de 1941 puede considerarse no vinculante para Estonia. (Sería posible aplicar una serie de excepciones a una disposición de carácter voluntario (por ejemplo, en forma de derecho consuetudinario), pero no en este caso.

A pesar de que el Tratado de 1941 no es vinculante para la República de Estonia, según el derecho internacional, este hecho no tiene nada que ver con la obligación del (otro) Estado de cumplir con cualquier obligación escrita establecida en el tratado, que está en vigor con independencia del tratado. Las consecuencias de la realización del acuerdo actual tienen que ser tratadas como una realidad fáctica. Al mismo tiempo, tendría consecuencias jurídicas para las partes en el tratado, independientemente de su validez, en el ámbito de las reivindicaciones de propiedad presentadas por las distintas personas.

El presente acuerdo, en realidad, constituía el hecho de que Alemania vendió la propiedad de los emigrantes, que quedó en el territorio de la URSS. Así pues, parece que (a pesar de la validez del Tratado actual) en una situación en la que un emigrante no ha recibido la indemnización del Estado alemán, o no está satisfecho con ella, se le pide que se dirija a Alemania en busca de una solución. El problema es que la propiedad (bienes inmuebles de los emigrantes alemanes) sigue estando en manos de la República de Estonia (ya que estaba en manos de los soviéticos en el territorio anexionado de Estonia). Sin embargo, no estamos de acuerdo con la afirmación simplificada de que en el caso de que el Tratado de 1941 sea nulo, la restitución debe tener lugar debido a la ausencia de un mecanismo de compensación.

¹⁸ E. Lippmaa caracteriza el Tratado de 1941 y las consecuencias que de él se derivan como "un daño contractual típico causado por dos delincuentes a un tercero". En realidad, ninguno de los tratados es vinculante para un tercer Estado (en este caso, Estonia) sin el correspondiente consentimiento por parte de ese Estado. E. Lippmaa, *¿Fueron repatriados los estonios?* Sõnumileht, 26 de agosto de 1998.

El académico E. Lippmaa afirma correctamente¹⁹ que en el caso del Tratado de 1941, sólo se trata de un cálculo interestatal, que no hubo ningún problema con las reclamaciones individuales de propiedad contra las partes del tratado, y que la URSS pagó sólo aproximadamente el 4% del valor de mercado estimado de la propiedad que quedaba en los Estados Bálticos. Actualmente, hay que tener en cuenta el artículo 69 de la Convención de Viena (las consecuencias de la nulidad del tratado), que estipula que "las disposiciones nulas del tratado no tienen fuerza" (artículo 69.1), pero, sin embargo, se puede decir que una disposición del artículo 69.2 podría aplicarse como derecho consuetudinario.

En cuanto a la determinación del grupo, E. Lippmaa también sostiene que²⁰

Los emigrantes de 1940 eran en su mayoría refugiados cuyos bienes habían sido nacionalizados ilegalmente por las potencias ocupantes. Según el derecho internacional relativo a los refugiados, éstos tienen derecho a esa propiedad. Sin embargo, todos los repatriados no pueden ser tratados como refugiados.²¹

A. Reinans²² señala que Alemania ha tratado oficialmente al grupo de personas que partieron en 1941 como emigrantes, no como refugiados, porque *Nachumsiedlung* se refería a las personas cuyos bienes ya habían sido nacionalizados en 1940²³.

La situación se complica aún más por el hecho de que no existe una lista completa de los emigrantes. El número de emigrantes de Estonia se estima entre 7.000 y 7.500. Sin embargo, esto fue seguido de una nueva repatriación de los doscientos alemanes bálticos que habían sido liberados de la ciudadanía durante la primera oleada de salida, así como de aproximadamente el mismo número de

¹⁹ Lippmaa, *supra* nota 15.

²⁰ *Id*

²¹ Los derechos de los repatriados se vieron afectados principalmente por el decreto sobre la nacionalización de las casas grandes, *ENSV Teataja* (Boletín Oficial de la RSS de Estonia) 1940, 37, 433.

²² A. Reinans, *The Repatriated as Refugees and Citizens*, Sõnumileht, 16 de junio de 1998.

²³ Obviamente, hay que aclarar cómo recibieron estas personas una indemnización de Alemania.

ciudadanos alemanes y de algunas personas con pasaportes extranjeros²⁴. La reducción del círculo de personas afectadas es especialmente significativa porque (aunque se mantendrán, en el caso de las personas objeto de la reforma inmobiliaria), la ley regulará su propiedad ilegalmente repudiada de manera diferente, en función de la particularidad de las personas²⁵ (los sujetos) y no de la propiedad en cuestión (el objeto). La cuestión es si la lista de esas personas podría incluirse sobre la base de los tratados nulos.

E. *DE LEGE FERENDA* - ¿UN HOMBRE MUERTO CAMINANDO?

Por orden del Gobierno estonio, en 1998 se creó un comité de especialistas²⁶. Los especialistas llegaron a la conclusión de que no es posible la restitución de bienes sobre la base de la actual redacción del artículo 7, apartado 3, de la Ley²⁷. El dictamen se basó tanto en el análisis de la concepción general de la reforma inmobiliaria como en el sistema de términos y disposiciones utilizado en el PORA.

En nuestra opinión separada anexa al informe pericial, estipula lo siguiente:

- el primer tratado, entre Estonia y Alemania, se invalidó en un momento dado;
- el segundo tratado, entre la Unión Soviética y Alemania, ha sido inválido desde el momento de su celebración (principalmente porque afectaba a terceros Estados, incluido Estonia, sin su acuerdo).

Sin embargo, de acuerdo a otros expertos "el resultado de la realización de los tratados podría considerarse como una 'realidad de hecho' para definir el grupo de individuos con derecho justificado a indemnización". Sin

²⁴ Información proporcionada por la Sociedad Cultural Germano-Báltica en Estonia, ver S. Kivimäe, *Antes de solicitar información a Alemania, One Should Study the Materials Available*, Postimees, 21 de mayo de 1998.

²⁵ Véase D. Polman, *Ownership Reform and the Repatriated in Germany as Legally Entitled Subjects*, *Juridica* 3 (1999).

²⁶ En la que el autor principal participó junto con los abogados I. Koolmeister y M. Rask y el asesor del Ministro de Justicia, E. Silvet.

²⁷ Obviamente, el argumento del antiguo funcionario del *Treuhand*, "puede ser el precio por escapar de la deportación a Siberia", que apoya la negativa a restituir la propiedad, y según el cual los emigrantes entregaron su propiedad para uso del Gobierno alemán, es jurídicamente incorrecto. *Id.*

embargo, de acuerdo con la legislación vigente de la República de Estonia, es imposible devolver o compensar por estos bienes debido a la ausencia de tratados que sean vinculantes para la República de Estonia. Esta situación contradice la concepción general de la reforma de la propiedad, según la cual la propiedad debe devolverse a los propietarios anteriores (legalmente autorizados) en el proceso de reforma de la propiedad y, además, contradice la base del párrafo 3 del artículo 3 del PORA, que establece que la propiedad será restituida de conformidad con el PORA, o de una manera y en condiciones definidas por otra legislación de Estonia. La propuesta de enmienda de la bastante problemática del PORA fue debatida recientemente en el Parlamento estonio (*Riigikogu*), que declaró nulo el apartado 3 del artículo 7 de la Ley. Con el fin de legalizar la restitución, se ha introducido en el texto de la ley el término "peligro real de represión". El objetivo era cambiar la reforma de la propiedad en beneficio de los que partieron de los Estados Bálticos hacia Alemania (debido al tratado celebrado en el año 2000 entre la URSS y Alemania el 10 de enero de 1941)²⁸. Para concluir el Acta de la República de Estonia -Establecimiento de una orden simplificada para probar la ilegalidad del rechazo de bienes²⁹ § 1- se añadirá la última frase con el siguiente texto:

La propiedad que ha sido entregada o dejada atrás de alguna otra manera en el proceso de repatriación desde Estonia, debido a los tratados celebrados entre la URSS y Alemania, se contará, asimismo, entre la propiedad que ha quedado atrás debido a un peligro real de represión.³⁰

Disposiciones para la aplicación como se indica en el §2:

(1) Los comités locales para la devolución y compensación de bienes ilícitamente repudiados examinarán todas las solicitudes de restitución y compensación de bienes, recibidas a tiempo de las personas que se habían marchado de Estonia a Alemania en virtud de los tratados concertados entre la URSS y Alemania en

²⁸ El historiador T. Alatalu, en su carta abierta (Sõnumileht, 2 de julio de 2000) considera que la innovación es inapropiada, porque "fue una transferencia de un Estado totalitario a otro". H. Aasmäe declara el 15 de febrero de 2000 que la adopción de la nueva enmienda puede crear un precedente desagradable de restitución para la República Checa y Polonia.

²⁹ *Riigi Teataja* 1991, 43, 518.

³⁰ Este argumento se basa probablemente en la opinión de los expertos arriba mencionados, que era aún más concreta cuando se refería a la propiedad que fue "transferida por los individuos involucrados a los funcionarios soviéticos, o que desertaron de alguna otra manera, o que fue nacionalizada de ellos".

1941, y elaborarán una solución sobre la base de las disposiciones de la ley vigente.

(2) El deber de verificar su repatriación de Estonia a Alemania en virtud de los tratados celebrados entre la Unión Soviética y Alemania en 1941, recae en las personas repatriadas, que han presentado la petición, o en sus sucesores legales.

(3) Los bienes que fueron repudiados ilegalmente serán restituidos o indemnizados a las personas repatriadas que hayan vivido anteriormente en Estonia y que hayan presentado sus peticiones, o a sus sucesores legales, si presentan un certificado o verifican con su firma que los bienes no han sido previamente indemnizados, y dan su consentimiento a la búsqueda de los datos pertinentes en los archivos o en cualquier otra institución. El procedimiento para registrar el dictamen conforme y el orden de la investigación de datos será establecido por el Gobierno estonio.

(4) Si la propiedad, cuya restitución se reclama en base a la ley vigente, ha sido transferida a una tercera persona en el proceso de restitución o de cualquier otra manera legal antes de que la ley vigente entrara en vigor, la propiedad será indemnizada en la forma general establecida por la ley.

Sin embargo, el Parlamento ha sido incapaz de adoptar la propuesta³¹. Sus redactores han sido acusados de llevar a cabo políticas secretas, de malinterpretar deliberadamente la Constitución, etc. Los aspectos más problemáticos de la enmienda propuesta son que debería tener fuerza retrospectiva y hacer referencia al Tratado de 1941 nulo. El tema actual es de actualidad debido al principio de la seguridad jurídica de una empresa individual. Más correctamente, debido a la ausencia de ella. En palabras de la Corte Suprema,³² "una de las principales tesis de la reforma de la propiedad es evitar causar nuevas injusticias." Más aún, el Tribunal Supremo ha señalado³³ que el artículo 10 de la Constitución estipula que "los derechos, libertades y deberes enumerados en el segundo capítulo de la Constitución no excluyen los demás derechos, libertades y deberes que se derivan del espíritu de la Constitución y son conformes con ella, y que se ajustan a los principios de la dignidad humana y del Estado social y democrático". Además, tanto la seguridad

³¹ Aunque, tras la segunda lectura del proyecto el 26 de enero de 2000, se le asignó una tercera lectura el 16 de febrero de 2000, el proyecto desapareció de la lista de proyectos de ley.

³² Sentencia del Tribunal Supremo de Estonia de 30 de septiembre de 1998: 3-4-1-6-98.

³³ Sentencia del Tribunal Supremo de Estonia de 17 de marzo de 1999: 3-4-1-2-99.

jurídica como la expectativa jurídica forman parte de los principios del Estado democrático de derecho. De estos principios se deriva el derecho de toda persona a una expectativa justificada de que lo que estipule la ley se aplicará a las personas que hayan comenzado a materializar sus derechos. Una ley que viole este derecho es contraria a la Constitución.

De conformidad con las leyes vigentes en Estonia, la propiedad no puede ser restituida ni compensada debido a la ausencia de los correspondientes tratados vinculantes para Estonia, y la categoría de individuos en cuestión no puede considerarse claramente como sujetos con derecho a la reforma de la propiedad.

Además, el 29 de febrero de 2000, la Fiscalía inició una causa penal sobre la base del artículo 161 del Código Penal por el hecho de que los funcionarios de la administración municipal de Tallin, tras haber aprovechado su cargo oficial, entre 1995 y 1999 habían estado restituyendo las propiedades de los ciudadanos estonios repatriados a Alemania, lo que causó daños sustanciales al Estado estonio. Ese mismo día, el Fiscal del Estado cambió el organismo de investigación y delegó la causa penal en la Policía de Defensa para que se realizara una investigación previa al juicio. La Policía de Defensa estableció que los funcionarios habían sido conscientes del hecho de que la propiedad no puede ser restituida sobre la base de los "Principios de la Ley de Reforma de la Propiedad".

Sin embargo, la Policía de Defensa ha concluido³⁴ la investigación de la causa penal relativa a la restitución de las propiedades a las personas que habían sido repatriadas a Alemania. Según la Policía de Defensa, hasta 1997, los funcionarios no habían tenido conocimiento del tratado concertado entre la Unión Soviética y Alemania en 1941, que incluía la lista de repatriados, excluyendo la posibilidad de que ambos trataran esos bienes como ilícitamente repudiados, así como su restitución e indemnización.

F. OBSERVACIONES JUDICIALES

³⁴ Desde el 7 de septiembre de 2000.

La reforma de la propiedad ha sido objeto de numerosos debates en los tribunales, pero no se ha encontrado ninguna solución. Por último, en una decisión del Tribunal Supremo de 28 de octubre de 2002 se volvió a examinar la cuestión³⁵. El Comité de Tallinn para el Retorno y la Compensación de Ilegalmente Expropiado Propiedad desestimó la solicitud de D. para declararla un sujeto con derecho a la reforma de la propiedad. El Comité declaró en su decisión que, de conformidad con el artículo 7, apartado 3, de la LPR, las solicitudes de devolución o indemnización de bienes expropiados ilegalmente, que eran propiedad de personas que salieron de Estonia sobre la base de acuerdos celebrados con el Estado alemán y que estaban situados en la República de Estonia, se resuelven mediante un acuerdo internacional.

D. presentó una queja al Tribunal Administrativo de Tallinn, disputando la decisión del Comité de Tallinn. También solicitó que no se aplicara el artículo 7(3) de la ley PORA, porque estaba en conflicto con la Constitución, especialmente con los principios de seguridad jurídica, confianza legítima, igualdad de trato y protección de la confianza. El Tribunal satisfizo la demanda de D. y anuló la decisión del comité de Tallin en la medida en que el demandante no fue reconocido como sujeto legitimado de la reforma de la propiedad. La Corte también declaró inconstitucional la subsección 7(3) de la PORA y no la aplicó. En su petición al Tribunal Supremo de 19 de febrero de 2002, el Tribunal señaló que el párrafo 3 del artículo 7 de la LPR viola el derecho general a la igualdad establecida en el párrafo 1 del artículo 12 de la Constitución y está en conflicto con los artículos 10 y 14 de la Constitución³⁶.

El Tribunal Administrativo, en sus argumentos en la petición, señaló que la subsección de la ley PORA en cuestión no es inconstitucional por sí sola. Es debido a las actividades del legislador que la disposición se ha vuelto inconstitucional,

³⁵ Sentencia del Tribunal Supremo de Estonia de 28 de octubre de 2002: 3-4-1-5-02. Disponible en <http://www.nc.ee/english/const/2002/3-4-1-5-2002i.htm>.

³⁶ Art. El artículo 10 de la Constitución dice: "Los derechos, libertades y deberes enunciados en el presente capítulo no excluyen otros derechos, libertades y deberes que dimanen del espíritu de la Constitución o sean conformes con ella y se ajusten a los principios de la dignidad humana y de un Estado basado en la justicia social, la democracia y el imperio de la ley".

El artículo 14 de la Constitución dice así: "La garantía de los derechos y libertades es un deber de los poderes legislativo, ejecutivo y judicial, y de los gobiernos locales."

específicamente porque no ha habido solución al problema en más de diez años. El Tribunal Administrativo sostuvo además que la disposición había perdido su carácter reglamentario y no garantizaba a la demandante el derecho a que su solicitud se examinara en un plazo razonable o a que se examinara en absoluto. El Canciller Jurídico también presentó sus argumentos, en los que afirmó que, en su opinión, la disposición estaba en conflicto con varios artículos de la Constitución³⁷; mientras que el Ministro de Justicia consideró que la disposición estaba en conformidad con la Constitución. El hecho de que dos de los más altos funcionarios jurídicos interpretaran la ley de manera tan diferente ilustra las consecuencias políticas y jurídicas que tendría el fallo.

El Tribunal Supremo rechazó el argumento de que existe un derecho basado en el artículo 32 de la Constitución:

La decisión de reparar las injusticias causadas por la violación del derecho de propiedad y crear las condiciones previas para la transferencia a una economía de mercado se basó en el principio de una sociedad basada en la democracia y el Estado de Derecho, y fue posible gracias a que una gran parte de los bienes expropiados ilegalmente estaba en posesión del Estado cuando se restableció la independencia de Estonia.

El Tribunal Supremo en bancarrota sostuvo que no podía declarar inválido el artículo 7(3) de la PORA, porque en ese caso los bienes ilegalmente expropiados debían ser devueltos o indemnizados a algunas personas que se habían reasentado de conformidad con el procedimiento establecido por la PORA. Declaró que se trataba de una decisión política que no podía ser tomada por el poder judicial y que es deber del legislador abordar el problema. Por ello, el Tribunal Supremo en bancarrota se declaró "convencido de que la disposición impugnada es contraria a la Constitución porque el legislador no cumplió con su deber de establecer de

³⁷ El Canciller Jurídico estableció en primer lugar que nos ocupamos de la infracción del área protegida de derecho de sucesión, establecida por el Art. 32 de la Constitución, que la prolongada omisión de los poderes legislativo y ejecutivo está en contradicción con el artículo 32, apartado 4, de la Constitución. 14 de la Constitución y que el principio de definitividad o de determinación, tal como se establece en el Art. El párrafo 2 del artículo 13 de la Constitución, que forma parte del principio de seguridad jurídica, se viola cuando durante un largo período de tiempo la legislación no define los fundamentos jurídicos y el procedimiento para tramitar las solicitudes. Sentencia del Tribunal Supremo de Estonia de 28 de octubre de 2002: 3-4-1-5-02.

manera suficientemente comprensible los derechos de las personas que se reasentaron y de los usuarios de los bienes que les habían pertenecido". El Tribunal añadió que el "derecho general de organización y procedimiento, establecido en el artículo 14 de la Constitución, obliga a los poderes ejecutivo y legislativo a llegar a un acuerdo político y a enviar un mensaje claro a las personas reasentadas, cuyos bienes fueron expropiados, y a sus sucesores, así como a los arrendatarios que los utilizan, en relación con la devolución o no devolución de los bienes", pero que el "incumplimiento y la obligación no pueden ser declarados nulos"³⁸.

Así pues, el Tribunal Supremo declaró que existía un conflicto aparente con la Constitución, pero que no podía rectificar la situación simplemente declarando inválida la disposición, ya que ello significaría, en esencia, asumir la función de legislador.

G. ¿EN NINGUNA PARTE AÚN?

El último giro en la progresión de los acontecimientos ha sido de nuevo algo inesperado. Mientras que la anterior propuesta de enmienda desapareció silenciosamente, cuatro miembros del Parlamento introdujeron una nueva propuesta de enmienda³⁹, según la cual "las personas que abandonaron Estonia de conformidad con los tratados firmados con Alemania no tienen derecho a ser objeto de una reforma inmobiliaria en lo que respecta a los bienes que les pertenecían y que fueron tomados ilegalmente antes de su salida de Estonia". En una nota explicativa adjunta a la propuesta se expone la base ideológica de la enmienda: se cree que el tratado se considera inválido para Estonia y que no hay ninguna posibilidad real de que se celebre un tratado sobre la cuestión con Alemania o la Federación Rusa. Por lo tanto, la sección de la ley que se refiere a los tratados tampoco se basa en la realidad. La

³⁸ Hubo una opinión disidente sobre la sentencia en la que los jueces Ilvest, Jõks, Kivi y Kõve declararon que la sentencia debería haber sido aplazada para "evitar el llamamiento a la suspensión parcial de la reforma de la propiedad y la incertidumbre en cuanto al apartado 3 del artículo 7 de la ley PORA".

³⁹ 15 SE I, presentado por E. Sepp, T. Tootsen, T. Kauba y H. Kalda, del Partido del Centro. Propuesta de 1 de abril de 2003. Disponible en la siguiente dirección de Internet: <http://web.riigikogu.ee/ems/saros-bin/mgetdoc?itemid=030940030&login=proov&password=&system=ems&server=ragne1>.

nota explicativa se refiere a las sentencias del Tribunal Supremo, que exigen que el órgano legislativo modifique la propuesta para que no entre en conflicto con el principio de claridad jurídica. Se afirma que, dado que la ley PORA se refería únicamente a la posibilidad de concertar un tratado con Alemania, los emigrantes nunca han gozado de la condición de sujetos legalmente autorizados de la ley PORA. Los autores de la propuesta opinaron que la celebración de los contratos internacionales mencionados en el artículo 7, apartado 3, de la LPR debe considerarse como una posibilidad futura, no una cuestión de hecho. Sin embargo, esta interpretación socava el Estado de derecho.

El protocolo de la reunión de la comisión económica del Parlamento de 26 de mayo de 2003 sobre la nueva propuesta⁴⁰, en la que se decidió presentar la propuesta en primera lectura, también resulta interesante. Al parecer, en Tallinn se han registrado 65 casos de restitución de la propiedad y en 35 de ellos la propiedad ha sido vendida a terceros. La práctica tanto de las autoridades locales como de los tribunales ha sido divergente. Por lo tanto, se planteó una cuestión relativa a los mecanismos de compensación para garantizar el principio de igualdad de trato. Uno de los autores de la propuesta afirmó que la compensación por parte del Estado depende del valor de mercado de las fincas en cuestión, un enfoque maquiavélico, que ojalá no fuera más que un *lapsus lingua*. El presidente del comité propuso añadir un mecanismo compensatorio, que excluiría la posibilidad de que el Estado pagara miles de millones de coronas⁴¹.

Los representantes de la Unión Pro Patria, que estaban detrás de la anterior propuesta de enmienda, y el ex Primer Ministro, M. Laar, plantearon una cuestión conmovedora cuando preguntaron si los autores estaban convencidos de que los

⁴⁰ Disponible en estonio en el sitio web del Parlamento estonio: <http://web.riigikogu.ee/ems/sarosbin/mgetdoc?itemid=031700001&login=proov&password=&system=ems&server=ragne1>.

⁴¹ Se han presentado reclamaciones contra la ciudad de Tallin por un importe de 12.244.208 EEK en relación con la restauración de la propiedad.

emigrantes abandonaban Estonia voluntariamente. Uno de los autores respondió que el abandono no era una obligación, sino una posibilidad⁴².

Cabe señalar que el Gobierno tampoco estaba a favor de la enmienda propuesta, pero tampoco ha aportado una solución al problema.

H. CONCLUSIÓN

Existe una posibilidad real de llevar el caso ante el Tribunal Europeo de Derechos Humanos de Estrasburgo. La reciente sentencia en el *caso Jahn*⁴³ podría arrojar una nueva luz sobre los siguientes aspectos de la cuestión, especialmente teniendo en cuenta el artículo 1 del Protocolo 1⁴⁴ del Convenio Europeo para la Protección de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales:

Toda persona física o jurídica tiene derecho al disfrute pacífico de sus bienes. Nadie podrá ser privado de sus bienes sino por razones de interés público y en las condiciones previstas por la ley y por los principios generales del derecho internacional.

Sin embargo, las disposiciones precedentes no menoscaban en modo alguno el derecho de un Estado a hacer cumplir las leyes que considere necesarias para controlar el uso de los bienes de conformidad con el interés general o para garantizar el pago de impuestos u otras contribuciones o sanciones.

Nadie está tratando de decir que Estonia fue la culpable de la Segunda Guerra Mundial y de sus consecuencias. Al mismo tiempo, la reforma de la propiedad ha quedado inconclusa en lo que respecta a las personas a las que se refiere este artículo. Se devolvió la propiedad a algunos de los emigrantes (o a sus descendientes) y parece que si la propuesta, que intentaba excluir a este grupo de personas de la aplicación de la reforma de la propiedad, se aprobara, o si no se

⁴² Se había introducido otra dimensión en el debate con estas palabras porque el objetivo principal del Partido del Centro parece ser sólo garantizar la seguridad jurídica para los inquilinos que no podían privatizar sus apartamentos.

⁴³ Caso *Jahn y otros contra Alemania*, Sentencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos de 22 de enero de 2004. La población de la Zona Ocupada Soviética de Alemania poseía más de 100 hectáreas de tierras que fueron expropiadas en el marco de la reforma agraria (*Bodenreform*). La Ley de 1990 consolidó la propiedad de los que poseían la tierra.

⁴⁴ Art. 1 del Protocolo 1 del CEDH.

tomaba ninguna medida para resolver la cuestión en breve, se daría una base justa para recurrir al Tribunal de Estrasburgo. De no ser así, debería aplicarse el principio absoluto del agotamiento de los recursos internos, siempre que la última decisión del Tribunal Supremo se refiera (sin justificación) a las obligaciones del legislador.

PORA ha alterado una serie de relaciones de propiedad y no ha respondido a las expectativas de algunos grupos de interés, mientras que cientos de casas ya han sido restituidas en la capital. Las casas que ya han sido devueltas pueden ser embargadas a través de un litigio civil. El hecho interesante es que la actual Constitución (1992) de la República de Estonia no existía en el momento de la adopción de la PORA. Hoy en día, extiende la protección constitucional a todas las relaciones creadas por la Ley. El artículo 15 de la Constitución dice lo siguiente: "Toda persona cuyos derechos y obligaciones hayan sido violados tiene derecho a recurrir a los tribunales. Toda persona tiene derecho, mientras su caso se encuentre ante el tribunal, a solicitar la declaración de inconstitucionalidad de cualquier ley, legislación o procedimiento pertinente". Esta disposición no sólo se aplica a los derechos contenidos en la Constitución, sino que abre la puerta a los derechos humanos protegidos internacionalmente.

A pesar de que Estonia ha ratificado el Convenio Europeo de Derechos Humanos⁴⁵, los problemas de la reforma de la propiedad siguen siendo de su competencia, a pesar de que Estonia ha formulado una reserva sobre las leyes relativas a la reforma de la propiedad⁴⁶. Dado que la reserva sólo se aplica al texto de la ley tal como estaba en la fecha de la reserva, el párrafo 3 del artículo 7 de la LPR también podría considerarse una ley sin contenido y que no funciona correctamente.

La continuidad no excluye *per se* todas las deliberaciones en el trato con situaciones de la vida. En caso de conflicto de intereses, debe alcanzarse un acuerdo

⁴⁵ *Riigi Teataja* II 1996, 11/12, 34.

⁴⁶ La reserva se refiere al artículo 1 del Protocolo Adicional nº 1. Estonia declara que la disposición convencional no se aplica a la legislación que regula la restitución de los derechos de las personas que son víctimas de la anexión soviética.

social flexible. La reticencia del legislador a resolver el asunto, ¿refleja un acuerdo social? No se trata tanto de la restitución de la propiedad como de la correspondencia de la legislación estonia con la política de continuidad del Estado.

Además de las cuestiones de la continuidad del Estado, el problema es de varios niveles: está relacionado con la responsabilidad de un Estado por la omisión del legislador y con cuestiones más amplias del Estado de derecho. En conclusión, la cuestión es de actualidad a la luz de las recientes decisiones del Tribunal Europeo de Derechos Humanos relativas a la reforma agraria en Alemania. Aunque Estonia ha formulado una reserva al Protocolo, que trata de la protección de la propiedad, puede haber formas de que las personas afectadas obtengan una audiencia ante el Tribunal Europeo de Derechos Humanos sobre esta cuestión. En caso de que el Tribunal Europeo de Derechos Humanos decida en contra de Estonia, ello supondría una responsabilidad para el Estado, que podría ascender a miles de millones de coronas.

Referencias

Evas, Tatjana, et al. "General Frameworks." *The Law of the Baltic States*. Springer, Cham, 2017. 3-40.

Evas, Tatjana. *Judicial application of European Union Law in post-Communist countries: the cases of Estonia and Latvia*. Routledge, 2016.

Hamulák, Ondrej. *Integrující se Evropa a suverenita České republiky*. Univerzita Palackého v Olomouci, 2013.

Hoffmann, Thomas. "Reflections on opportunities for comparative private law in academia: Central and Eastern Europe." *Review of Central and East European Law* 39.2 (2014): 191-209.

Joamets, Kristi, and Maria Claudia Solarte Vasquez. *Legal Environment of Business: Textbook*. Tallinn University of Technology Press, 2004.

Kerikmäe, T. *Convenio Europeo sobre la Nacionalidad y la Competencia de los Estados: The Issue of Human Rights, Juridica International*, II Law Review University of Tartu, pág. 5 (1997).

Kerikmäe, T. & H. Vallikivi, *State Continuity in the Light of Estonian Treaties Concluded before World War II*, V *Juridica International*. Law Review University of Tartu 33 (2000).

Kerikmäe, Tanel, et al., eds. *The law of the Baltic States*. Springer, 2017.

Kivimäe, S. *Antes de solicitar información a Alemania, One Should Study the Materials Available*, Postimees, 21 de mayo de 1998

Lippmaa, E. *¿Fueron repatriados los estonios?* Sõnumileht, 26 de agosto de 1998

Metcalfe, Katrin Nyman, and Ioannis Papageorgiou. *Regional integration and courts of justice*. Intersentia nv, 2005.

Mölder, Holger. "The cooperative security dilemma in the Baltic Sea region." *Journal of Baltic Studies* 42.2 (2011): 143-168.

Müllerson, R. *Law and Politics in Succession of States: International Law on Succession of States*, en B. Stern (Ed.), *Dissolution, Continuation and Succession in Eastern Europe* 16 (1998).

Polman, D. *Ownership Reform and the Repatriated in Germany as Legally Entitled Subjects*, *Juridica* 3 (1999).

Reinans, A. *The Repatriated as Refugees and Citizens*, Sõnumileht, 16 de junio de 1998

Troitiño, D. R., Färber, K., & Boiro, A. *Mitterrand and the great European design—from the Cold War to the European Union*. *Baltic Journal of European Studies*, 7(2), 132-147. (2017).

Troitiño, David Ramiro. *Jean Monnet before the first European Community: a historical perspective and critic*. *Trames* 21.3 (2017): 193-213.

Troitiño, David Ramiro, Tanel Kerkmäae, and Ondrej Hamulák. *The League of Nations: Legal, Political and Social Impact on Estonia*. Slovak Journal of Political Sciences 19.2 (2019).

Tsybulenko, Dr Evhen, and Paolo Amorosa. "National Minorities in Estonia: 20 Years of Citizenship Policies." *Dr. Nicoleta VASILCOVSCHI*: 85.

Uusitalo, Jenna. "Responsibility to Protect and Human Security: Doctrines Destroying or Strengthening the Sovereignty?." *International and Comparative Law Review* 18.1 (2018): 89-103.

Vernygora, Vlad. "Discovering the Baltics? Think Tallinn! Perspectives for New Zealand in the Baltic States." (2011).

Шуміло, О. О. "Щодо визначення видів насильства серед учнівської молоді." *Питання боротьби зі злочинністю* 27 (2014): 301-310.

Submetido em 10.11.2020

Aceito em 10.12.2020