

SUCESION DE ESTADOS EN MATERIA DE TRATADOS

Luis García-Corrochano Moyano*

INTRODUCCION

La sucesión de Estados es uno de los problemas más complejos del derecho internacional. Su dificultad es resultado de la variedad de modalidades que hacen casi imposible la elaboración de una tipología siempre válida. Los casos de sucesión de Estados -sobre todo de sucesión en materia de tratados-, son muy diferentes entre ellos, al extremo que es posible decir que existe una solución particular para cada uno. De hecho, en opinión de la mayor parte de internacionalistas que han tratado el asunto, son siempre las condiciones particulares de cada sucesión las que dan lugar a las soluciones correspondientes.

El presente es un análisis de la práctica antes que una especulación teórica que da una idea de la sucesión y sus modalidades. Toda simplificación, antes que facilitar la comprensión, hace más oscuro el fenómeno de la sucesión de Estados. Pero la práctica internacional tampoco es uniforme. Por el contrario, una rica y complicada diversidad hacen de la sucesión de Estados una figura poliédrica.

Son muchas las formas de sucesión de Estados que se han dado en el tiempo: absorción total o parcial del territorio de un Estado por otro, desintegración de imperios, descolonización, fusiones y, más recientemente, disolución de federaciones. Nosotros lo veremos desde el ángulo estrictamente jurídico, fuera de toda interpretación política o cualquier otra que sea ajena a nuestro fin.

Para concluir esta breve presentación, hay que decir que el tema de la sucesión de Estados en materia de tratados tiene una gran incidencia en la comunidad internacional. Además, los cambios producidos por la sucesión son capaces de afectar de una manera profunda las relaciones entre los miembros de la mencionada comunidad internacional. Es con el fin de hacer pacífico el cambio operado por la sucesión y para evitar los conflictos que las naciones Unidas concibieron la codificación de ésta materia en dos Convenios so-

* Abogado de la Universidad de Lima. Estudios de Maestría en Relaciones Internacionales, Instituto Universitario de Altos Estudios Internacionales, Universidad de Ginebra.

bre la sucesión en materia de tratados (1978) y sobre deudas y archivos (1983). Nos ocuparemos solamente de la primera, no obstante que la sucesión abarca aspectos como las mencionadas deudas y archivos, las organizaciones internacionales y la responsabilidad internacional, sin embargo, haremos referencia a esas materias a manera de ejemplo cuando lo estimemos conveniente.

1. LA SUCESION DE ESTADOS

1.1 La sucesión de Estados y el derecho internacional

Una de las situaciones que presenta los mayores problemas en el derecho internacional es la sucesión de Estados. En efecto, la noción de sucesión, como la mayor parte de nociones del derecho internacional es prestada del derecho civil. Pero en el derecho civil la figura típica es la sucesión de derechos y obligaciones entre personas naturales por muerte de una de ellas (*successio mortis causa*)¹. En el derecho internacional la sucesión no es tan simple². Para comenzar, no siempre implica la desaparición total de un Estado, ni la absorción de sus elementos (población y territorio) por otro Estado.

Básicamente, la sucesión de Estados es un problema de sustitución de un sujeto de derecho internacional por otro de la misma categoría³, y se caracteriza por la transmisión de derechos y obligaciones (tratados, deudas, archivos, representación en organismos internacionales), así como por «estar contemplada o por lo menos permitida por el derecho internacional público»⁴. Esta sustitución es producto de ciertos cambios en la condición jurídica del primero, que llevan a un desplazamiento de la soberanía sobre una parte o la totalidad del territorio y una parte o el conjunto de la población⁵. Los tipos de sucesión son consecuencia lógica de los tipos de transferencia de territorio entre Estados⁶. La sucesión puede ser total o parcial. Será total si un Estado desaparece como sujeto de derecho internacional, y será parcial si un Estado gana o pierde una parte de territorio sin haber alterado su personalidad jurídica⁷.

La sucesión de Estados es, como institución de derecho público, muy diferente de la sucesión de derecho privado. Una vez operada la substitución, la sucesión necesita la continuidad de ciertos elementos que hacen posible la traslación de la soberanía, estos elemen-

* Abogado de la Universidad de Lima. Asesor Jurídico del Ministro de Relaciones Exteriores del Perú.

1 BROWNLIE, Ian, **Principles of Public International Law**, New York, Oxford University Press, 1990, p. 655: «The phrase «state succession» is well established in spite of its misleading suggestion of the municipal law analogy of continuity of legal personality in a man's general property, passing as an inheritance, this involving a complete or «universal succession».

2 MONACO, Riccardo, **Manuale di diritto internazionale pubblico**, Torino, Unione Tipografico-Editrice Torinese, 1989, p. 327.

3 OPPENHEIM, Lassa., **International Law**, Vol. I-Peace, 9 ed. (Robert Jennings- Anthony Watts), Essex, Longman, 1993, pp. 208-209. NKAMBO MUGERWA, Peter, «Sujetos de Derecho Internacional» en **Manual de Derecho Internacional Público**, editado por Max Sorensen, México D.F., Fondo de Cultura Económica, 1985, p. 297. RODRIGUEZ CARRION, Alejandro, **Lecciones de Derecho Internacional Público**, Madrid, Tecnos, 1994, P. 101. BROWNLIE, Ian, *op. cit.*, p. 654.

4 MONACO, Riccardo, *op. cit.*, p. 330.

5 MONACO, Riccardo, *op. cit.*, p. 332.

6 CHEN, L., **State succession relating to unequal treaties**, Hamden, Archon Books, 1974, p. 9.

7 **Op. Cit.**

tos son la población y el territorio⁸. La sucesión de Estados en un antiguo problema del derecho internacional ligado a la creación de nuevos estados o a la absorción de un estado por otro u otros. Pero la práctica anterior a éste siglo, y aún la práctica de las primeras décadas del siglo XX ha sido variada y contradictoria. A decir verdad, es luego de la descolonización que sigue a la segunda guerra mundial que la sucesión de estados toma una importancia tal que se convierte en un problema de primer orden en las relaciones internacionales, al punto que la práctica buscó una cierta uniformidad y coherencia, sin haberla obtenido todavía⁹.

Una confusión consistente en hablar de sucesión de Estado y de sucesión de gobierno de manera casi indiferenciada ha hecho más oscura la materia. En principio hay que decir que se trata de dos problemas diferentes¹⁰. La sucesión de gobierno es un hecho esencialmente político, que no afecta ni la personalidad ni la estructura del Estado. Lo primero es la deposición de un gobierno legal por un gobierno revolucionario (golpe de Estado), y lo segundo es la transformación de la constitución del Estado, por ejemplo, un Estado unitario que se convierte en federal. Existe también la posibilidad de un cambio de ambos ordenes.

La sucesión de gobierno tiene una connotación más política, que pone en cuestión el reconocimiento de un nuevo gobierno y no del Estado, que subsiste a pesar del cambio. El Estado no es asimilable a su gobierno¹¹. El cambio de gobierno no produce ningún desplazamiento de soberanía. Los problemas que atañen a la identidad y continuidad del Estado son los únicos que interesan al momento de hablar de la sucesión de estados. En ese caso, los problemas políticos internos quedan en el dominio privado del Estado en cuestión, no tienen ninguna significación de orden sucesorio.

1.2 Modalidades de la sucesión de Estados

La sucesión de Estados no es un fenómeno unívoco sino complejo¹², esa es precisamente la razón de la dificultad para darle una clasificación definitiva. Los cambios históricos tienen también un papel importante en las formas que adopta la sucesión de estados, por lo que no es posible hablar de formas actuales y formas antiguas de sucesión de estados sin riesgo de establecer una clasificación arbitraria¹³. No obstante, es posible mencionar algunos casos típicos de sucesión de Estados:

8 REUTER, Paul., *Introduction au droit des traités*, 3ème éd. (Phillipe Cahier), Paris, Presses Universitaires de France, 1995, p. 104.

9 NGUYEN QUOC, Dinh, Patrick DAILLER, Alain PELLET, *Droit international public*. 5ème éd., Paris, L.G.D.J., 1994, p. 515: «Même aujourd'hui où la décolonisation a favorisé une pratique abondante, on se peut affirmer qu'un régime cohérent et complet de la succession d'Etats est né».

10 NKAMBO MUGERWA, Peter, *Op. Cit.*, p. 297: «La sucesión de Estados debe distinguirse de la sucesión gubernamental. No obstante la realización de cambios en la organización del gobierno, o en la estructura constitucional de un Estado particular, el Estado mismo continúa vinculado por sus derechos y obligaciones de acuerdo con el derecho internacional. Este es el principio de la continuidad de los Estados.»

11 McNAIR, Arnold, *The Law of Treaties*, Oxford, Clarendon Press, 1961, p. 589: «State succession is, juridically, completely different from the changes of Government, which occur within a State and have no legal effect upon the international personality of the State or the extent of its territory».

12 CHEN, L., *Op. Cit.*, p. 8: «The complex nature of state succession is reflected in the variety of forms of state succession».

13 *Loc. cit.*, p. 8: «To differentiate between past, present and future forms of state succession involves the risk of establishing arbitrary classification».

14 NGUYEN QUOC, Dinh, Patrick DAILLER, Alain PELLET, *Op. Cit.*, p. 503.

Absorción: es el caso en el cual un Estado pasa a formar parte de otro Estado pre-existente, por ejemplo la reunificación de Alemania¹⁴.

Creación concertada de un nuevo Estado¹⁵: es una fórmula producto del concierto de potencias europeas que creó Bélgica en 1830 y Polonia en 1919.

Descolonización: es el tipo más común de sucesión de Estados, o en todo caso el más empleado en las últimas décadas, cuando una potencia colonial reconocía la independencia a los territorios bajo su dominación.

Disolución¹⁶ o desmembramiento: una unidad política estalla en varios sujetos diferentes, por ejemplo, por disolución del vínculo federal, los casos más recientes son Checoslovaquia, U.R.S.S., y Yugoslavia. El desmembramiento puede ser también parcial, un Estado pierde parte de su territorio en beneficio de otro Estado, por ejemplo el paso de Texas de México a Estados Unidos (1848).

Fusión o integración¹⁷: en esta situación dos o más Estados forman un nuevo sujeto de derecho internacional, por ejemplo, la fusión de Egipto y Siria para formar la República Árabe Unida (RAU 1958-1961), y la fusión de Tanganyika y Zanzibar para formar Tanzania (1964).

Secesión: es la separación de parte del territorio de un Estado no obstante lo cuál éste subsiste. Los casos más recientes son Bangladesh (1971) y Eritrea (1993), dos casos que no prosperaron fueron Katanga (1962) y Biafra (1970).

Las modalidades de la sucesión de Estados tienen una gran importancia para determinar, entre otras, la aplicabilidad de los tratados, el reparto y asunción de responsabilidades. Por otro lado, es irrelevante si se trata de un cambio pacífico o violento. La legitimidad o ilegitimidad de la sucesión no tiene importancia para la comunidad internacional que reconocerá todo cambio sin diferencias de origen, bien que resulte de un acto de libre consentimiento, como un referéndum, o de un acto de fuerza, como una guerra de agresión.

Hoy en día, de acuerdo con los principios de la Carta de las Naciones Unidas que prohíbe el recurso a la fuerza, todo cambio hecho en violación de esos principios es considerado nulo por la comunidad internacional¹⁸. El proceso de mutación territorial que tendrá como efecto una sucesión debe ser conforme a los principios del derecho internacional, es decir debe ser legítimo¹⁹.

15 *Op. cit.*, p. 502.

16 *Op. Cit.*, p. 501. CAMARGO, Pedro, *Tratado de Derecho Internacional*, Tomo I, Bogotá, Temis, 1983, p. 215.

17 CAMARGO, Pedro, *op. cit.*, p. 215. MELLO DE ALBUQUERQUE, Celso, *Direito Internacional Público*, I Volume, Rio de Janeiro, Editora Renovar, 1992, p. 342.

18 GONÇALVES PEREIRA, Antonio, *La succession d'États en matière de traité*, Paris, Pedone, 1969, p. 19.

19 Convenio de Viena sobre la Sucesión en materia de tratados, art. 6: «El presente Convenio se aplica únicamente a los efectos de una sucesión de Estados producida conforme al derecho internacional, especialmente a los principios de derecho internacional incorporados en la Carta de las Naciones Unidas».

2. LA SUCESION DE ESTADOS EN MATERIA DE TRATADOS

2.1 El Convenio de Viena de 1978

2.1.1 Aproximación histórica y disposiciones generales

Luego de haber sido durante mucho tiempo uno de los temas de estudio prioritarios de la Comisión de Derecho Internacional (CDI) de las Naciones Unidas, la sucesión de Estados fue finalmente puesta en manos de Manfred Lachs y luego de Sir Humphrey Waldock y Sir Francis Vallat como informantes especiales con el encargo de presentar un proyecto de artículos sobre la sucesión en materia de tratados, el primer proyecto de artículos data de 1964, en los años siguientes, la CDI trabajó sobre los informes presentados por Waldock y Vallat y finalmente presentó un proyecto de convenio que, con ciertas modificaciones, fue aprobado en Viena el 23 de agosto de 1978²⁰, pero que aún no está vigente, pues falta una ratificación.

El Convenio de Viena sobre sucesión de Estados en materia de tratados busca imponer un cierto orden en la práctica seguida a ese respecto. En principio dá una definición muy comprehensiva de las posibles situaciones cuando dice en su artículo 2, literal b) que «la expresión sucesión de Estados comprende la substitución de un Estado por otro en la responsabilidad de las relaciones internacionales de un territorio». Esta definición busca comprender todas las posibilidades de sucesión que son tratadas en el Convenio, de tal manera que lo haga aplicable a la pluralidad de casos por él contemplados.

El Convenio se aplica únicamente entre Estados con exclusión de cualquier otro sujeto de derecho internacional (art. 3). Sin embargo, es aplicable a los tratados constitutivos de organizaciones internacionales y a los tratados adoptados en el seno de las mismas (art. 4). En el tiempo, el Convenio se aplicará a los efectos de las sucesiones de Estados producidas después de su entrada en vigor, salvo pacto en contrario; toda declaración de aplicación provisional deberá figurar por escrito y ser comunicada al depositario (art. 7)²¹. Está claramente establecido que la sucesión de Estados no tiene porqué atentar contra las fronteras y los regímenes fronterizos establecidos en los tratados (art. 11)²²; esta restricción tiene como fin impedir las tendencias revisionistas que podrían atentar contra la paz y la seguridad colectiva. El Convenio también hace reserva de los tratados que crean un estatuto territorial especial, como el derecho de paso o la libre disposición de los recursos naturales (arts. 12 y 13). En su preámbulo el Convenio remite al Convenio de Viena sobre tratados para solucionar toda cuestión concerniente a dicha materia, como por ejemplo el régimen de las reservas (art. 20).

El Convenio considera las posibilidades de sucesión siguientes: los Estados de reciente independencia (Parte III, arts. 16-30) y la unificación y separación de Estados (Parte IV, arts. 31-38) que trataremos en las líneas siguientes.

20 Se puede consultar el texto del Convenio en: CASANOVAS Y LA ROSA, Oriol, **Casos y Textos de Derecho Internacional Público**, Madrid, Tecnos, 1990, pp. 173-187.

21 AKEHURST, Michael, **Introducción al Derecho Internacional**, Madrid, Alianza Universidad Textos, 1992, p. 166.

22 CAMARGO, Pedro, **Op. Cit.**, p. 219.

2.1.1.1 Los Estados de reciente independencia

La Parte III del Convenio de Viena sobre sucesión de Estados en materia de tratados está dedicada a los Estados de reciente independencia. La definición de Estado de reciente independencia está dada por el propio Convenio en su artículo 2-f:

«La expresión Estado de reciente independencia se entiende de un Estado sucesor del que el territorio, inmediatamente antes de la fecha de la sucesión de Estados, era un territorio dependiente del cuál el Estado predecesor tenía la responsabilidad de las relaciones internacionales».

De manera general, para la sucesión de Estados de reciente independencia es consagrado el principio de la tabla rasa²³. Esta regla, que es codificación de la práctica internacional²⁴, no ha presentado obstáculos para su adopción ni en la CDI ni en la Conferencia. De hecho, el principio de la tabla rasa es generalmente aceptado para dejar en libertad al Estado de reciente independencia en relación con los tratados celebrados por la antigua metrópoli y que no contaba con el consentimiento del Estado en cuestión²⁵.

Ciertos autores son de la opinión que según esta regla de la tabla rasa, los Estados de reciente independencia tampoco están obligados por los tratados de codificación o aquellos que contienen principios de derecho humanitario, a pesar del principio de universalidad reconocido en dichos convenios:

“En efecto, la práctica internacional parece indicar que los nuevos Estados no están ligados por tales tratados. No se comprende bien porqué los Estados de reciente independencia deberían, en virtud de un principio de universalidad de esos convenios, estar ligados por ellos, cuando los Estados existentes habrían escogido, al no ratificarlos, estar fuera del régimen convencional.”²⁶

Todo esto no quiere decir que los Estados de reciente independencia no estén obligados a respetar las normas de derecho consuetudinario²⁷ o las normas de **ius cogens**. Como excepción lógica, los tratados que establecen una frontera o un régimen territorial especial no están incluidos en el principio de la tabla rasa. La manera de dar a conocer la voluntad del Estado de reciente independencia de considerarse ligado por cualquier tratado es por la declaración unilateral hecha por él sobre el mantenimiento en vigor de un tratado.

En los casos de tratados bilaterales, que tienen un carácter que podríamos llamar per-

23 CARRILLO SALCEDO, Juan Antonio, **Soberanía del Estado y derecho internacional**, Madrid, Editorial Tecnos, 1976, p. 142. PASTOR RIDRUEJO, José, **Curso de Derecho Internacional Público**, Madrid, Tecnos, 1986, p. 271.

24 CAHIER, Phillipe, «Quelques aspects de la Convention de 1978 sur la succession d'Etats en matière de traités», **Mélanges Georges Perrin**, Lausanne, Payot, 1984, p. 66.

25 MONACO, Riccardo, *op. cit.*, p. 337. BROWNLIE, Ian, *op. cit.*, p. 668.

26 *Op. Cit.*, p. 67: «En effet, la pratique internationale semble indiquer que les nouveaux Etats en sont pas liés par de tels traités. D'ailleurs, on comprendrait mal pourquoi les Etats nouvellement indépendantes devraient, en vertu d'un principe d'universalité de ces conventions, être liés par celles-ci, alors que des Etats existants auraient choisi, en en les ratifiant pas, rester à l'écart de ce régime conventionnel»

27 NKAMBO MUGERWA, Peter, *Op. Cit.*, p. 301.

sonal, es comprensible que ellos finalicen con la independencia del nuevo Estado. En efecto, eso puede cambiar las condiciones de su celebración y poner en cuestión los intereses de la otra parte. El régimen de los tratados multilaterales es diferente, en ese caso existe un derecho de opción para devenir parte, salvo el caso de un tratado restringido, o si el acceso del Estado de reciente independencia “fuera incompatible con el objeto y fin del tratado o cambiara readicalmente las condiciones de ejecución del tratado” (art. 17-2)

2.1.1.2 Unificación y separación de Estados

En el caso de la unificación de Estados el principio es que los tratados siguen la regla de la continuidad. Los tratados se mantienen en vigor salvo en los casos de incompatibilidad con el fin y objeto del tratado o el cambio fundamental de las circunstancias. En esos casos, la continuidad dependerá del consentimiento de los cocontratantes. Esta disposición busca preservar los derechos y obligaciones que de una manera libre han adquirido los Estados antes de la unión, y al mismo tiempo salvaguardar los derechos de terceros Estados que han contratado con el Estado o Estados unificados.

En el caso de la separación de partes de un Estado, la regla de la continuidad es también válida. La identidad de un Estado no cambia por la separación de una parte del territorio, pero para el territorio separado (secesión) esta regla no parece ser válida²⁸. Para el caso de disolución también es aplicada la regla de la continuidad. El Convenio no ha dispuesto en este caso un régimen especial para los tratados bilaterales y multilaterales como lo ha hecho en el caso de los Estados de reciente independencia.

3. LA PRACTICA RECIENTE DE LA SUCESION DE ESTADOS EN MATERIA DE TRATADOS

3.1 El caso de Alemania

El caso de la reunificación de Alemania no creó un nuevo Estado. Dos sujetos de derecho internacional, la República Democrática Alemana y la República Federal de Alemania se reunieron en una sola, Alemania, bajo las disposiciones de la constitución de la segunda²⁹. La modalidad empleada fue la adhesión³⁰ de la RDA a la Ley fundamental de la RFA en conformidad con el artículo 23 de dicha Ley. El acuerdo de reunificación del 31 de agosto de 1990 consideró diversos aspectos y consecuencias del restablecimiento de la unidad³¹. En principio, la constitución (Ley fundamental) extendió su *imperium* sobre el territorio de la ex-RDA conservando el carácter federal del Estado (art. 1), y la capital fue establecida en Berlín (art. 2). El acuerdo previó una adaptación del derecho interno para

28 *Op. Cit.*, pp. 75-76.

29 NGUYEN QUOC, Dinh, Patrick DAILLER, Alain PELLET. *Op. cit.*, p. 503: «Dès lors, en vertu du droit constitutionnel allemand en tout cas, l'unification n'apparaît ni comme la création d'un état nouveau, ni même comme une fusion d'États, mais, bien plutôt, comme la réintégration d'une partie du peuple allemand dans l'État dont il avait été séparé contre son gré».

30 CZAPLINSKI, W., «La continuité, l'identité et la succession d'États - Evaluation de cas récents», *RBDI*, 1993, Vol. XXIV, p. 393: «Le cas de l'unification allemande constitue alors une incorporation (l'adhésion de la RDA à la RFA). La solution constitutionnelle est conforme à la reconnaissance internationale».

31 *Traité relatif à l'établissement de l'unité allemande*, 31 août 1990, in *RGDIP*, 1991, t. 95, p. 188.

hacer compatible y luego unificar el sistema jurídico (Capítulo III - Adaptación del derecho, arts. 8-10).

Los compromisos que prevalecen son los de la RFA³². De hecho, la RDA desapareció como sujeto de derecho internacional para reunirse con la RFA, el asiento de ésta última en las Naciones Unidas es el que ahora corresponde a Alemania. Igualmente, este engrandecimiento de Alemania no ha perjudicado su calidad de miembro de la Comunidad Europea³³.

Los tratados celebrados por la RFA quedarían en vigor, y los tratados celebrados por la RDA serían examinados con los cocontratantes teniendo en cuenta los compromisos de la RFA³⁴. El problema más serio de la reunificación era el de la compatibilidad con el derecho comunitario. Este último también forma parte del derecho nacional y además, la integración limita el poder de los Estados por la remisión de algunas de sus competencias en beneficio de la Comunidad europea³⁵.

La solución consistió en la adopción de disposiciones transitorias para facilitar el proceso de integración³⁶. Igualmente, Alemania reunificada ha continuado perteneciendo a la Organización del Tratado del Atlántico Norte (OTAN)³⁷. Hasta este momento, no se conocen problemas de sucesión en materia de tratados suscitado por el proceso de reunificación alemán.

3.2 El caso de la ex-Checoslovaquia

La ex-Checoslovaquia fue disuelta tras un proceso pacífico donde la disolución del Estado federal fue acordada por los parlamentos de las repúblicas Checa y Eslovaca. Esta disolución puso fin a Checoslovaquia como sujeto de derecho internacional e hizo surgir dos Estados soberanos sucesores del primero: las repúblicas Checa y Eslovaca. En sus declaraciones del 31 de diciembre de 1992 dirigidas al Secretario General de las Naciones Unidas, las dos repúblicas dejaron en claro que su conducta será respetuosa de los principios que fundamentan el orden y la paz internacionales, de su vocación europea, y de su compromiso de respetar todos los tratados y acuerdos firmados por su predecesor³⁸.

32 FROWEIN, J., «The Reunification of Germany», *AJIL*, 1992, Vol. 86, p. 157: «All treaties concluded by the Federal Republic of Germany, as well as its membership in international organizations, remain unaffected by the accession of the GDR». MELLO DE ALBUQUERQUE, Celso, *Op. Cit.*, pp. 344-345.

33 FROWEIN, J., *Op. Cit.*, p. 159: «In fact, throughout 1989-1990 the process of German unification was closely followed and discussed by all the Community organs -the Council, the Commission and the Parliament. The Federal Government kept all the EC institutions continuously informed and a harmonized position on the legal consequences of reunification was soon established by the Federal Government and the Community».

34 *Traité relatif à l'établissement de l'unité allemande*, Chapitre IV - Traités et accords internationaux, arts. 11-12 (ver nota 21).

35 FROWEIN, J., *Op. Cit.*, p. 160: «The process of German reunification is unique because the complex legal implementation of accession was brought about not only within the sphere of both public international law and constitutional law, but also within a supranational framework that amounted in many respects to an additional constitutional dimension».

36 NGUYEN QUOC, Dinh, Patrick DAILLER et Alain PELLET, *Op. Cit.*, p. 528.

37 FROWEIN, J. *Op. Cit.*, p. 161.

38 Nations Unies, Doc. A/47/848, 31 décembre 1992, Annexes I et II.

Igualmente, las constituciones de los dos repúblicas declaran su vinculación a los tratados celebrados por su predecesor en la modalidad de la sucesión automática. Esta modalidad está incluida en la ley constitucional de la Asamblea Federal Eslovaca (art. 153) así como en la ley constitucional del Consejo Nacional Checo³⁹. Ambos países han firmado el Convenio de Viena de 1978 sobre la sucesión de Estados en materia de tratados y Eslovaquia lo ha ratificado. No obstante, la práctica en el caso de los tratados bilaterales no ha sido uniforme para los cocontratantes, en tanto que los Estados Unidos y Alemania se han pronunciado por la aplicación automática, Austria ha expresado su voluntad de renegociar cada tratado con las nuevas repúblicas⁴⁰. Los problemas planteados por la sucesión han sido solucionados o negociados de manera progresiva⁴¹.

3.3 El caso de la ex-URSS

El caso de la ex-URSS es más complejo. No se trata únicamente de una sucesión de Estados pura y simple, sino de muchas modalidades que por momentos se entremezclan. El primer problema del proceso de disolución de la ex-URSS fue presentado por los Estados Bálticos y sus declaraciones de soberanía. Los estados Bálticos, Estonia, Letonia y Lituania, fueron ocupados por la URSS en 1940 y anexados a ésta. Esta anexión nunca fue reconocida como *de iure* por la comunidad internacional. A continuación de los acontecimientos sufridos por la URSS después de 1989, los Estados Bálticos declararon su independencia en 1990 y esta fue reconocida por Rusia y por los países occidentales en 1991⁴². Esta separación no fue una secesión sino una restauración de la independencia perdida en 1940.

En este razonamiento, los Estados Bálticos no se consideraban como sucesores de la ex-URSS⁴³ y rechazaban considerarse obligados por tratados celebrados por la potencia ocupante, al igual que por la deuda exterior contraída por ella⁴⁴. Los Estados Bálticos retomaron sus compromisos anteriores a la anexión y se consideraron como continuación de su existencia anterior a la anexión. Su condición especial les dió, frente a los tratados celebrados por la URSS, una condición análoga a los Estados de reciente independencia a quienes se les permite hacer tabla rasa de los acuerdos anteriores a los cuáles ellos no dieron su consentimiento⁴⁵. De hecho, los Estados Bálticos expresaron su adhesión a un cierto número de tratados internacionales relativos a los derechos del hombre⁴⁶. La delimitación de las fronteras fue otro problema suscitado por los Estados Bálticos, en vista del hecho que los tratados fronterizos deben ser respetados, pero fueron objeto de negociaciones⁴⁷.

39 MALENOWSKY, J., «Problèmes juridiques liés à la partition de la Tchécoslovaquie», *A.F.D.I.*, 1993, Vol. XXXIX, pp. 328-329.

40 *Op. Cit.*, p. 330.

41 NGUYEN QUOC, Dinh, Patrick DAILLER, Alain PELLET, *Op. Cit.*, p. 502.

42 MULLERSON, R., «The continuity and Succession of States, by Reference to the Former URSS and Yugoslavia», *I.C.L.Q.*, 1993, Vol. 42, p. 482.

43 *Op. Cit.*, p. 482: «In 1991 the Baltic countries did indeed restore their independence and therefore did not consider themselves as successor States to the Soviet Union: Soviet rights and obligations do not extend to them».

44 *Op. Cit.*, p. 483: «The Baltic countries refused, however, to participate in the payment and servicing of the Soviet Union's external debts and did not claim any of its property or assets in foreign countries».

45 RODRIGUEZ CARRION, Alejandro, *Op. Cit.*, p. 105.

46 Nations Unies, Conseil Economique et Social, Document E/CN.4/1994/68 du 22 novembre 1993.

47 CZAPLINSKI, W., *Op. Cit.*, p. 387.

Se presentó otro problema por la condición de Rusia luego de la disolución de la URSS. Rusia no fue considerada como Estado sucesor sino como continuador de la URSS para ocupar su asiento en las Naciones Unidas y sobre todo en el Consejo de Seguridad, con la prerrogativa de veto. Las otras repúblicas, de acuerdo con Rusia, sucedieron a la URSS y abrogaron la legislación soviética para fundar la Comunidad de Estados Independientes (CEI) a la cual se unieron, con excepción de los Estados Bálticos y de Georgia⁴⁸. Los otros Estados, fuera de Rusia, tomaron la posición de Estados sucesores de la URSS para los tratados por ella celebrados. Los Estados postsoviéticos son resultado del derecho de autodeterminación de las antiguas repúblicas soviéticas sometidas a la autoridad central de Moscú. Tanto el carácter de la CEI como el grado de independencia de los Estados miembros se desprende de la declaración de Alma Ata (21 de diciembre de 1991) y de la Carta de Minsk (22 de enero de 1993) según las cuales la Comunidad no es ni un Estado ni una organización internacional o supranacional. Ella tiene el carácter de una asociación bajo la égida de Rusia⁴⁹.

3.4 El caso de la ex-Yugoslavia

El caso de la ex-Yugoslavia es delicado y complejo a la vez. La disolución de Yugoslavia fue un proceso de desintegración de la estructura federal que finalizó con la independencia de las repúblicas que la conformaban⁵⁰. De hecho, Yugoslavia era un Estado plurinacional y multiétnico de apariencia federal pero sometido a la hegemonía de Serbia. El régimen comunista había solamente contenido pero no resuelto los conflictos interculturales y, a la caída del comunismo, las demandas de una mayor participación en el poder por parte de las otras repúblicas (especialmente Eslovenia y Croacia) fueron rechazadas por Serbia.

La Comisión de arbitraje en su Opinión N° 1 (29 de noviembre de 1991) constató «que la República Socialista Federativa de Yugoslavia (RSFY) se hallaba en un proceso de disolución», al mismo tiempo que constató la expresión de una voluntad de independencia de las repúblicas que formaron parte de Yugoslavia. Unos meses más tarde, La comisión se pronunció respecto «que el proceso de disolución de la RSFY mencionado en la Opinión N° 1 del 29 de noviembre de 1991 ha llegado a su término y que se debe constatar que la RSFY no existe más» (Opinión N° 8, 4 de julio de 1992). Durante ese proceso, la Comisión se pronunció sobre el reconocimiento de nuevos Estados surgidos de la desintegración de Yugoslavia, como Croacia (Opinión N° 5, 11 de enero de 1992), Macedonia (Opinión N° 6, 11 de enero de 1992), y Eslovenia (Opinión N° 7, 11 de enero de 1992). El acceso sucesivo a la independencia de los Estados mencionados y los cambios políticos operados dieron lugar a una sucesión sucesiva, valga la redundancia, con el fin que la fecha para cada uno de los Estados corresponda a la fecha de su independencia⁵¹.

48 *Op. Cit.*, p. 385: «La déclaration d'Alma Ata a constaté que l'URSS avait cessé d'exister et a été remplacé par la Communauté des Etats Indépendants, qui n'est ni un Etat, ni une structure superétatique».

49 *Op. Cit.*, pp. 388-389.

50 PELLET, Alain, «L'activité de la Commission d'arbitrage de la Conférence européenne pour la paix en Yougoslavie-1993-Succession d'Etats et équité», *A.F.D.I.*, 1993, Vol. XXXIX, p. 292.

51 *Op. Cit.*, p. 292: «Puisque la dissolution est l'aboutissement d'un «processus» marqué par l'accession successive à l'indépendance des divers composants de l'ex-RSFY, les successions d'Etats se produisent nécessairement à des dates différentes, correspondant à la date de l'indépendance de chacun des Etats nouveaux».

La disolución de Yugoslavia por la vía de la secesión de los Estados que la conformaban⁵², planteó la pregunta de la sucesión en materia de tratados cuando no existe una fecha fija para determinar la disolución de la unidad estatal precedente. Croacia, Macedonia y Eslovenia acceden a la independencia, según la opinión de la Comisión, el 8 de octubre de 1991 para Croacia y eslovenia y el 17 de noviembre de 1991 para Macedonia. La fecha de acceso a la independencia de Bosnia-Herzegovina fué establecida el 6 de marzo de 1992, y para la República Fédéral de Yugoslavia (Serbia-Montenegro) no hizo jamás una declaración de independencia, al contrario, siempre ha pretendido ser la continuadora de la antigua Yugoslavia. La fecha de adopción de la constitución de la RFY fué tomada como fecha de finalización del proceso de disolución y por lo tanto de nacimiento de un nuevo Estado, la República Federativa de Yugoslavia⁵³.

En los casos de Croacia, Eslovenia, Macedonia y Bosnia-Herzegovina, dichos Estados depositaron los instrumentos de sucesión en tratados relativos a derechos humanos y otros tratados internacionales. Igualmente, esos Estados solicitaron su admisión a las Naciones Unidas. Distinto fué el caso de la RFY que pretendió ser el Estado continuador de la RFSY y solicitó ser reconocida como tal y conservar su asineto en las Naciones Unidas, Esta pretensión fue rechazada por la Comisión, según la cual:

«Se debe poner término a la calidad de miembro de la RSFY en las organizaciones internacionales conforme a sus estatutos respectivos y que ninguno de los Estados sucesores pueda reivindicar en tanto que tal y para él sólo el beneficio de los derechos detentados hasta entonces por la RSFY en su calidad de miembro.»⁵⁴

Esta postura fué confirmada por la Comisión en su Opinión N° 11 (16 de julio de 1993) según la cual: “La RFY (Serbia y Montenegro) aparece como un Estado nuevo que no podría ser considerado como el único sucesor de la RSFY.” Eso quiere decir que está en pie de igualdad como sucesor con los cuatro Estados y deberá entonces solicitar su admisión a las Naciones Unidas como nuevo miembro y confirmar el hecho de su sucesión en los tratados celebrados por la RSFY. Además, la ausencia de un reconocimiento internacional enervó esta pretención de continuidad⁵⁵.

CONCLUSION

Como hemos visto, la sucesión de estados en materia de tratados no es una cuestión de fácil determinación. Ni el Convenio de Viena de 1978, ni el derecho consuetudinario dan reglas fijas para resolver todos los casos. Hasta el presente, el Convenio de Viena sobre la sucesión de Estados en materia de tratados aún no está en vigor. Además, la parte dedicada a los Estados de reciente independencia parece ya obsoleta. En la situación actual

52 CZAPLINSKI, W., *Op. Cit.*, p. 391.

53 PELLET, Alain, *Op. Cit.*, pp. 294-295.

54 *Avís N° 9*, 4 juillet 1992: «Doit être mis un terme à la qualité de membre de la RSFY dans les organisations internationales conformément à leurs statuts respectifs et qu'aucun des Etats successeurs en peut revendiquer en tant que tel et pour lui seul le bénéfice des droits détenus jusqu'alors par l'ancienne RSFY en sa qualité de membre».

55 CZAPLINSKI, W., *Op. Cit.*, pp. 390-392.

cuando la descolonización está prácticamente terminada, esta circunstancia nos lleva a preguntarnos sobre el resultado que el Convenio ha obtenido u obtendrá⁵⁶.

Los hechos son de una mayor diversidad y riqueza que las normas. Los últimos casos de sucesión de Estados han demostrado el carácter esencialmente convencional de los arreglos de sucesión, que han hecho primar la voluntad de las partes interesadas y, en algunas circunstancias, el interés de la comunidad internacional en la preservación de la paz y seguridad internacionales y el respeto de las normas imperativas del derecho internacional público.

Esta no es una tentativa de agotar el tema, se trata tan sólo de presentar al debate uno de los problemas más complejos del derecho internacional contemporáneo. Del análisis de la doctrina y sobre todo de la práctica, es posible sacar algunas conclusiones. Sólo su comparación con la realidad nos dará una respuesta sobre su valor.

56 CAHIER, Phillippe, *Op. Cit.*, p. 76.