

DERECHO PÚBLICO

TRATADOS Y SUCESIÓN DE ESTADOS

Carlos Enrique ODRIOZOLA MARISCAL

SUMARIO: I. *Nota introductoria*. II. *Sucesión de Estados en general*. III. *Tratados y sucesión de Estados*. IV. *Conclusiones*. V. *Bibliografía*.

I. NOTA INTRODUCTORIA

La sucesión de Estados ha sido una de las más discutidas áreas del derecho internacional.¹ Durante el periodo de descolonización que tuvo lugar en el siglo pasado, el derecho internacional se inició en su estudio y comenzaron a crearse la mayoría de principios que hoy regulan dicha figura.

Después de la Segunda Guerra Mundial y hasta nuestros días, la sucesión de Estados ha cobrado actualidad, especialmente al término de la guerra fría. Como consecuencia de la nueva configuración política mundial, los Estados han sufrido transformaciones territoriales de suma importancia. Particularmente procesos como la unificación alemana, la nueva realidad geopolítica de los Balcanes, la desintegración de la Unión Soviética y la reintegración de Hong Kong a la República Popular China, han contribuido a que el fenómeno sucesorio estatal sea tema reiterado de estudio de los publicistas.

Es significativo el hecho de que, luego de casi veinte años de inmutable espera, la Convención de Viena de 1978 sobre la suce-

1 Así lo ha sostenido la Suprema Corte Federal de Alemania, en el caso *Persecución del espionaje*, núm. 2 BGz 38/91; véase Shaw, Malcolm N., *International law*, 4a. ed., Cambridge, Cambridge University Press, 1997, p. 676.

sión de Estados en materia de tratados ha entrado en vigor. No obstante que, en buena medida, los principios que en ella se contienen fueron codificados y otros fueron establecidos por el llamado desarrollo, la sucesión de Estados sigue rigiendo su destino por el derecho internacional general.

Iniciamos el presente estudio con la intención de obtener una visión general de los principios de derecho internacional consuetudinario que imperan en la sucesión de Estados y el alcance que, dentro de nuestra disciplina, ha tenido la entrada en vigor de la citada Convención de Viena de 1978.

La primera parte del presente trabajo tiene por objeto ubicar la sucesión de Estados dentro del contexto del derecho internacional, para ello, nos ocupamos de establecer su concepto y clases, así como enumerar sus principios más importantes, para finalizar con un recorrido dentro de su ámbito de aplicación.

En segundo lugar, estudiamos propiamente la sucesión de Estados en relación con los tratados. Tratamos de abordar los más importantes rubros al respecto, tales como la sucesión parcial de territorio y la creación de nuevos Estados. Analizamos los tratados creadores de regímenes objetivos y aquellos que contienen normas de *jus cogens* o principios generales de derecho internacional.

Nos ocupamos también de la división doctrinal de tratados reales y personales, bilaterales y multilaterales, siempre bajo la óptica de la sucesión de Estados, así como de los principales problemas que, con relación a los tratados y la figura objeto de este estudio, podemos encontrar. Por último, vertimos algunas conclusiones consecuentes al desarrollo del trabajo que, esperamos, sean de utilidad al amable lector de estas líneas.

II. SUCESIÓN DE ESTADOS EN GENERAL

1. *Concepto*

Cuando en derecho internacional se utiliza la figura de sucesión de Estados, no se debe pensar en el concepto jurídico del de-

recho civil de sucesión, toda vez que, en el ámbito de nuestra materia, el principio general consiste en la no transmisión de derechos y obligaciones por parte del Estado predecesor al sucesor por el solo hecho de la desaparición del primero. De hecho, durante el positivismo del siglo XIX la teoría era aplicada sin matices, pues la no transmisión de obligación o derecho alguno al sucesor, lo que se conoce como teoría de la *tabula rasa*,² alcanzó su máxima expresión durante el periodo de descolonización, cuando los nuevos Estados adquirían su soberanía libre de cualquier obligación creada por los Estados predecesores.

No obstante lo anterior, la sucesión de Estados no afecta las obligaciones y derechos que corresponden a los Estados en virtud de los principios fundamentales del derecho internacional sino como consecuencia del simple hecho de ser un Estado soberano. Se ha establecido que la teoría de la *tabula rasa* no tiene fundamento, puesto que la transmisión de derechos y obligaciones de un Estado a otro no tiene como consecuencia la identidad de los mismos, sino que el derecho internacional general impone al sucesor derechos y obligaciones con el mismo contenido de los que el predecesor tenía.³

En este orden de ideas, el concepto sucesión de Estados, no debe entenderse como una presunción de que existe una transmisión universal de derechos y obligaciones. En derecho internacio-

2 Cfr. Comisión de Derecho Internacional de la Organización de las Naciones Unidas, "Report of the International Law Commission on the work of its twenty-sixth session, 6 May-26 July 1974", *Yearbook of the International Law Commission 1974*, vol. II, primera parte, p. 169. En efecto, la Comisión de Derecho Internacional de Naciones Unidas estableció: "...the so-called clean slate principle, as it operates in the modern law of succession of States, is very far from normally bringing about a total rupture in treaty relations of a territory which emerges as a newly independent State. The modern law, while leaving the newly independent State free under the clean slate principle to determine its own treaty relations, holds out to it the means of achieving the maximum continuity in those relations consistent with the interests of itself and of other States parties to its predecesor's treaties. In addition, the clean slate principle does not, in any event, relieve a newly independent State of the obligation to respect a boundary settlement and certain other situations of a territorial character established by treaty".

3 Cfr. Kelsen, Hans, *Principios de derecho internacional público*, trad. de Caminos, Hugo y Hermida, Ernesto C. Buenos Aires, El Ateneo Editorial, 1965, p. 255.

nal se le utiliza para describir un área o una fuente de problemas.⁴ Es un *término sombrilla*⁵ para un fenómeno que ocurre sobre un cambio fáctico de soberanía sobre un territorio en particular.

Las Convenciones de Viena de 1978 sobre sucesión de Estados y de 1983 relativa a la sucesión de Estados en materia de bienes públicos, de archivos y deudas públicas⁶ definen este régimen jurídico como “*la sustitución de un Estado por otro en la responsabilidad de las relaciones internacionales de un territorio*”.⁷

La Comisión de Derecho Internacional de Naciones Unidas adoptó el anterior concepto en base a las siguientes consideraciones:

The approach to succession adopted by the Commission after its study of the topic of succession in respect of treaties is based upon drawing a clear distinction between, on the one hand, the fact of the replacement of one State by another in the responsibility for the international relations of a territory and, on the other, the transmission of treaty rights and obligations from the predecessor to the successor State. A further element in the concept is that a consent to be bound given by the predecessor State in relation to a territory prior to the succession of States, establishes a legal nexus between the territory and the treaty and that to this nexus certain legal incidents attach.⁸

Así las cosas, podemos decir que entendemos por sucesión de Estados el régimen jurídico aplicable cuando existe una susti-

4 Cfr. Brownlie, Ian, *Principles of public international law*, 5a. ed., Oxford, Clarendon Press, 1998, p. 650.

5 Cfr. Shaw, Malcolm N., *op. cit.*, nota 1, p. 676. El autor lo denomina *umbrella term*.

6 Ambas en sus respectivos artículos 2 (1) (b).

7 La definición dada en la Convención se retoma en los siguientes casos: opinión número 1 de la Comisión Yugoslava de Arbitraje, determinación de la frontera Marítima entre Guinea-Bissau y Senegal, y diferendo Salvador-Honduras, *cfr.* Shaw, Malcolm N., *op. cit.* nota 1, p. 676; *cfr.* Nguyen Quoc, Dinh *et al.*, *Droit international public*, 6a. ed., París, Librairie Générale de Droit et de Jurisprudence, 1999, p. 533.

8 Cfr. Comisión de Derecho Internacional de la Organización de las Naciones Unidas, *loc. cit.*, nota 2, p. 167.

tución de hecho de un Estado por otro, respecto de un territorio determinado, con el fin de establecer los derechos y obligaciones que se transmiten del Estado predecesor al sucesor y, de esta forma, determinar cual es la relación jurídica existente entre el Estado sucesor y los terceros Estados.

2. *Unificación, secesión y creación de Estados*

Existen diversas hipótesis bajo las que se puede presentar el fenómeno de la sucesión de Estados, a saber: la unificación, secesión y creación de Estados. A continuación analizamos cada una de ellas y citamos algunos ejemplos que al respecto se han presentado en los últimos tiempos.

Entendemos por sucesión de Estados por unificación o absorción la situación bajo la cual un Estado absorbe íntegramente a otro como consecuencia de una anexión total, ya sea voluntaria o no.⁹ Esta clase de sucesión se vio ejemplificada en el caso de las provincias francesas de Alsacia y Lorena que, luego de su anexión a Alemania al término de la guerra franco-prusiana de 1870,¹⁰ fueron reintegradas a Francia en términos del artículo 51 del Tratado de Versalles de 1919.¹¹

Otro ejemplo de unificación, bajo la hipótesis de dos Estados preexistentes que se funden en uno solo, se encuentra en el de la Confederación Alemana de 1871,¹² la unión de Tanganica y Zanzíbar en 1964 creándose la República de Tanzania¹³ y la unión de Egipto y Siria en 1958 cuando crean la República Árabe Unida.¹⁴

9 Para otros autores, esta clase de sucesión de Estados debe denominarse por “desvinculación”, *cfr.* Becerra Ramírez, Manuel, “Acerca de la sucesión de Estados en derecho internacional público”, *Indicador Jurídico*, México, vol. 1, núm. 4, febrero de 1997, p. 40.

10 Tratado de Francfort de 10 de mayo de 1871.

11 *Cfr.* Pastor Ridruejo, José Antonio, *Curso de derecho internacional público y organizaciones internacionales*. 6a. ed., Madrid, Tecnos, 1996, p. 324 y Becerra Ramírez, Manuel, *loc. cit.*, nota 9, p. 40.

12 *Cfr.* Pastor Ridruejo, José Antonio, *op. cit.*, nota 11, p. 324.

13 *Cfr.* Becerra Ramírez, Manuel, *loc. cit.*, nota 9, p. 40.

14 *Cfr.* Brownlie, Ian, *op. cit.*, nota 4, pp. 650 y 651, autor que lo cita como un ejemplo de *estoppel* o aquiescencia en materia de sucesión de Estados.

A últimas fechas, se encuentra el caso de la reunificación de Alemania a partir del 3 de octubre de 1993.

La secesión de Estados se presenta cuando, ante la desintegración de un Estado, sus componentes originales pasan a formar parte de Estados ya existentes o nuevos Estados independientes de cualquier otro. Un claro ejemplo de ello lo encontramos en la aparición de nuevos Estados luego del desmembramiento de la Unión Soviética y la República Federal Socialista de Yugoslavia.¹⁵

Bajo la figura de división o secesión de Estado encontramos los casos de Checoslovaquia que a partir del 1o. de enero de 1993 dio lugar a las aparición de la República Checa y la República Eslovaca,¹⁶ la separación del Imperio Austro-Húngaro creando Austria y Hungría luego de la Primera Guerra Mundial¹⁷ y la separación de Alemania al término de la segunda gran conflagración.¹⁸

Son Estados de reciente creación los aparecidos dentro del proceso descolonizador en territorios antes dependientes.¹⁹ Podemos citar el caso de la India y Paquistán en 1947.²⁰ Solamente lo que se conocía como Unión Soviética y Yugoslavia, debido a la sucesión de Estados, se han convertido, luego del 1o. de enero de 1991, en por lo menos 18 nuevos Estados.²¹

15 Cfr. Pastor Ridruejo, José Antonio, *op. cit.*, nota 11, p. 324.

16 Cfr. Becerra Ramírez, Manuel, *loc. cit.*, nota 9, p. 40 y Pastor Ridruejo, José Antonio, *op. cit.*, nota 11, p. 324.

17 Cfr. Kelsen, Hans, *op. cit.*, nota 3, p. 254.

18 *Idem.*

19 Cfr. Pastor Ridruejo, José Antonio, *op. cit.*, nota 11, p. 324, quien señala que “*los ejemplos son muy numerosos, particularmente en las décadas pasadas, y no merece la pena citar ninguno en concreto*”.

20 Cfr. Becerra Ramírez, Manuel, *loc. cit.*, nota 9, p. 40, autor que cita el caso bajo la clasificación de sucesión de Estados por *separación*.

21 Armenia, Azerbaiján, Belarus, Bosnia y Herzegovina, Croacia, Estonia, Georgia, Kazakhstán, Kirgizstán, Latvia, Lituania, Moldavia, Federación Rusa, Eslovenia, Tajikistán, Turkmenistán, Ucrania y Uzbekistán. Cfr. Tichy, Helmut, “Two recent cases of state succession - An austrian perspective”, *Austrian Journal of Public International Law (Österreichische Zeitschrift für öffentliches Recht und Völkerrecht)*, Viena, vol. 44, núm. 2, 1992, p. 118.

3. *Principio de continuidad de los Estados*

El cambio de gobierno u orden constitucional de un Estado no entraña una sucesión de Estados, sino una simple sucesión gubernamental. En ello consiste, precisamente, el principio de la continuidad de los Estados.

Para confirmar la regla, encontramos excepciones al principio antes citado, como fue el caso del cambio de gobierno luego de la Revolución Rusa.²² Sin embargo, podemos afirmar que en el derecho consuetudinario ha sido reconocido que los casos de modificación de territorio o población de un Estado, la ocupación bélica y el cambio constitucional de gobierno, aun el revolucionario, no entrañan casos de sucesión de Estados.²³ Uno de los ejemplos más recientes es el de la República de la Federación Rusa que ha continuado con la personalidad jurídica internacional de la antigua Unión Soviética.²⁴

4. *Convenciones*

Existen dos convenciones en materia de sucesión de Estados,²⁵ a saber: la Convención de Viena del 22 de agosto de 1978 sobre la sucesión de Estados en materia de tratados²⁶ y la Con-

22 Cfr. Sørensen, Max *et al.*, *Manual de derecho internacional público*, trad. de la Dotación Carnegie para la Paz Internacional, México, Fondo de Cultura Económica, 1998, pp. 297 y 298.

23 Cfr. Becerra Ramírez, Manuel, *loc. cit.*, nota 9, p. 39 y Nguyen Quoc, Dinh *et al.*, *op. cit.*, nota 7, p. 534. Este último autor cita los siguientes arbitrajes: *J. Cuculla* (Estados Unidos vs. México), *Tinoco* (Gran Bretaña vs. Costa Rica), *Hopkins* (Estados Unidos vs. México).

24 Cfr. Pastor Ridruejo, José Antonio, *op. cit.*, nota 11, p. 324 y Becerra Ramírez, Manuel, *loc. cit.*, nota 9, pp. 42 y 43. Cabe recordar que, actualmente, Rusia ocupa el lugar de la Unión Soviética en el Consejo de Seguridad de la Organización de Naciones Unidas.

25 El hecho de que la primera de las Convenciones mencionadas a continuación haya entrado en vigor casi veinte años después de su firma y que la segunda al parecer no alcanzará el número suficiente de partes para entrar en vigor, es una muestra de que los Estados no consideran que su contenido sea un fiel reflejo del derecho internacional consuetudinario. Cfr. Nguyen Quoc, Dinh, *et al.*, *op. cit.*, nota 7, p. 536.

26 Convención concluida el 23 de agosto de 1978, cuenta con 20 Estados signatarios y 16 Estados parte, por lo que, en términos del artículo 49 (1) de la Propia Convención,

vención de Viena de 1983 relativa a la sucesión de Estados en materia de bienes públicos, de archivos y deudas públicas.²⁷

Si bien es cierto que las Convenciones antes citadas recogen parcialmente la costumbre internacional y son el resultado del estudio que sobre la materia hiciera la Comisión de Derecho Internacional de la Organización de las Naciones Unidas, en tratándose de sucesión de Estados se siguen aplicando los principios de derecho consuetudinario. De cualquier forma, no podemos dejar de advertir que las citadas Convenciones, en especial la relacionada a los tratados, revisten gran importancia en la materia pues son complementarias al trabajo de codificación efectuado en la Convención de Viena de 1969 sobre Derecho de los tratados.²⁸

La mayoría de reglas aplicables a la sucesión de Estados se han desarrollado como una respuesta a los cambios políticos y, dichos cambios, no han sido tratados por la comunidad internacional de la misma manera a través del tiempo.²⁹ Por ejemplo, la Comisión de Arbitraje creada en la Conferencia sobre Yugoslavia señaló que existían algunos principios reconocidos de derecho internacional referentes a la sucesión de Estados, pero que la aplicación de los mismos tendría que determinarse caso por caso, aunque las Convenciones de Viena de 1978 y 1983 proporcionarían alguna guía al respecto.³⁰

entró en vigor el día 6 de noviembre de 1996, registrada ante Naciones Unidas con el núm. 33356. Fuente: *Multilateral Treaties Deposited with the Secretary-General*, Organización de las Naciones Unidas, Nueva York, (ST/LEG/SER.E), <http://www.un.org/Depts/Treaty> al 26 de mayo de 1999.

27 La Convención no fue universalmente aceptada, ya que se aprobó por 54 votos a favor, 11 en contra y 11 abstenciones, *cfr.* Brownlie, Ian, *op. cit.*, nota 4, p. 653. La Convención fue concluida el 8 de abril de 1983. No ha entrado en vigor, en términos del artículo 50 de la propia convención. Tiene 6 signatarios y 5 Estados parte, fuente: *Multilateral Treaties Deposited with the Secretary-General*, Organización de las Naciones Unidas, Nueva York, (ST/LEG/SER.E), <http://www.un.org/Depts/Treaty> al 26 de mayo de 1999.

28 *Cfr.* Vallat, Francis, "First report on sucession on States in respect of treaties, by Sir Francis Vallat, Special Rapporteur", *Yearbook of the International Law Comission 1974*, vol. II, primera parte, p. 5.

29 *Cfr.* Shaw, Malcolm N., *op. cit.*, nota 1, pp. 674-715.

30 *Ibidem*, p. 676.

Ahora bien, cuando en el derecho internacional se presenta una sucesión de Estados, dicho régimen jurídico se podrá aplicar a diversos rubros, mismos que a continuación se analizan.

5. *Sucesión de bienes*

La sucesión de las propiedades públicas del Estado anexo o el cedente al Estado anexante o al cedido es un principio de derecho internacional consuetudinario, tal y como se ha establecido jurisprudencialmente.³¹ La Convención de Viena 1983 recogió el principio antes citado, aunque estableció principios diferentes para los Estados de nueva creación.

6. *Deuda pública*

El Estado sucesor tiene derecho a hacer suyos los beneficios fiscales del predecesor, incluyendo el cobro de impuestos. No debe asumir la deuda del predecesor si no se ha visto beneficiado con ella. Ante la dificultad de determinar lo anterior, en la práctica el problema de la sucesión de deudas públicas ha sido solucionado, generalmente, por acuerdos *ad hoc*.

Cuando no existe acuerdo o los beneficios son de difícil cuantificación, existen dos principios aplicables, a saber: primero, en el caso de que un Estado cede voluntariamente parte de su territorio, conservará también el gravamen pleno de su deuda³² y, segundo, ante la desaparición completa de un Estado, su deuda pública se divide proporcionalmente entre sus sucesores. Así lo ha establecido la Convención de Viena de 1983, como un principio general de derecho internacional.

En la práctica los tribunales nacionales harán efectivas las obligaciones del predecesor contra el sucesor, solamente cuando

31 Cfr. Brownlie, Ian, *op. cit.*, nota 4, p. 653, quien cita los siguientes casos: *Peter Pázmány University* y *Haile Selassie vs. Cable and Wireless, Ltd.*

32 Cfr. Sørensen, Max, *op. cit.*, nota 22, p. 299 y Brownlie, Ian, *op. cit.*, nota 4, p. 650, quienes citan el caso *Ottoman Debt Arbitration*.

éste las hubiera reconocido.³³ Un principio de excepción es el que se refiere a las *deudas odiosas*, es decir, las adquiridas por los Estados en perjuicio de sus colonias, en cuyo caso, el Estado sucesor puede, válidamente, negarse a hacerse cargo de dichas cargas.

7. *Derechos privados*

La regla general es que los derechos privados continúan hasta en tanto no sean alterados por el Estado sucesor, siempre que, al momento de la sucesión, sean derechos adquiridos o conferidos.³⁴ Así lo ha establecido la jurisprudencia, respecto de los derechos privados *stricto sensu* que los particulares hubieran adquirido en virtud de contratos celebrados bajo la soberanía del Estado predecesor.³⁵

Además de adoptada por la mayoría de los publicistas, la teoría de los derechos adquiridos ha sido reconocida judicialmente en los casos *Lighthouses*,³⁶ arbitraje entre Francia y Grecia, y *Forests of Central Rhodopia*.³⁷

8. *Nacionalidad*

Existe el principio fuertemente arraigado en la práctica internacional, jurisdiccional y convencional, en el sentido de que establecer las formas de adquisición o pérdida de la nacionalidad son

33 Así se estableció en los casos *West Rand Central Gold Mining Company vs. The King*, *Shimshon Palestine Portland Cement Company, Ltd. vs. A.-G.*, *Dalmia dadri Cement Company Ltd. vs. Comissioner of Income Tax*, cfr. Brownlie, Ian, *op. cit.*, nota 4, p. 654.

34 *Ibidem*, p. 652 y 653.

35 Cfr. Nguyen Quoc, Dinh *et al.*, *op. cit.*, nota 7, p. 539, quien cita los casos *Intérêts allemands en Haute-Silésie polonaise*, sentencia de 25 de mayo de 1926, y el relativo a la expropiación hecha por Polonia de *l'Usine de Chorzow*, sentencia de 26 de julio de 1927.

36 Cfr. Brownlie, Ian, *op. cit.*, nota 4, p. 652 y Mushkat, Roda, "Hong Kong and succession of treaties", *International and Comparative Law Quarterly*, Londres, vol. 46, parte primera, enero de 1997, p. 181.

37 Cfr. Brownlie, Ian, *op. cit.*, nota 4, p. 652.

prerrogativas soberanas de los Estados.³⁸ No obstante, como lo ha establecido la Comisión de Derecho Internacional en el preámbulo de su proyecto de artículos de 1997 respecto a la nacionalidad de las personas físicas con relación a la sucesión de Estados, dicha facultad debe ejercerse dentro de los límites trazados por el derecho internacional.³⁹

Por lo general, la población seguirá la nacionalidad del Estado sucesor. En determinados casos se establece un procedimiento adicional que es el derecho de opción o *jus optandi* para el caso en que el Estado predecesor continúe existiendo.

III. TRATADOS Y SUCESIÓN DE ESTADOS

1. *Tratados, aquiescencia y estoppel*

Si bien es cierto que la Convención de Viena de 1978 sobre la sucesión de Estados en materia de tratados goza de plena vigencia, la materia se sigue definiendo por el derecho consuetudinario, ya que la citada Convención solamente es aplicable para las sucesiones que tengan lugar luego de su entrada en vigor.⁴⁰ Lo anterior sin perjuicio de que, en buena medida, sus disposiciones resultan aplicables en todos los casos por formar parte del derecho internacional general.

En consecuencia, los problemas causados por la sucesión de Estados se ha resuelto a partir de la celebración de tratados en particular, la aquiescencia y el *estoppel*.⁴¹ Como ejemplo de la

38 *Cfr.*, Nguyen Quoc, Dinh, *et. al.*, *op. cit.*, nota 7, p. 489. El autor cita los casos de *Decretos sobre Nacionalidad en Túnez y Marruecos* ante la Corte Permanente de Justicia Internacional, y *Noteböhmer* ante la Corte Internacional de Justicia.

39 Por ejemplo, deben observarse reglas establecidas tales como que todo individuo tiene derecho a una nacionalidad, proclamado en el artículo 15 de la Declaración Universal de los Derechos del Hombre; así como los principios establecidos en los artículos 4o. y 18 de la Convención Europea sobre la Nacionalidad del 6 de noviembre de 1997.

40 Artículo 7o. de la Convención.

41 Recordemos que la aquiescencia es una conducta negativa consistente en la falta de protesta en relación con un hecho determinado, cuando esta protesta es razonablemente esperada. El *estoppel*, por otra parte, consiste en la conducta positiva clara y no ambi-

primera de las soluciones contamos con el Tratado de Saint Germain de 1919, suscrito para delimitar la responsabilidad de Austria y Hungría con relación a las obligaciones derivadas de deuda pública de su predecesor, el Imperio Austro-Húngaro.⁴²

En la práctica, gran número de la transmisión o devolución de derechos y obligaciones convencionales han sido objeto de tratados entre predecesor y sucesor.⁴³ Estos acuerdos brindan certeza y estabilidad en las relaciones internacionales. Sin embargo, existen ciertos problemas que se pueden presentar con relación a estos tratados. En primer lugar, el tratado podría parecer una presión del poder colonial para conceder la independencia al sucesor y éste podría buscar formulas legales para disputar, posteriormente, la aplicación o validez del tratado. Otro problema consiste en que los terceros Estados no pueden quedar obligados mediante estos tratados, a menos que por declaración expresa o conducta acordaran obligarse.⁴⁴

Respecto a la aquiescencia y *estoppel*, en relación con la sucesión de Estados, encontramos un ejemplo en 1958 cuando la República Árabe Unida fue creada por la unión de Egipto y Siria. El ministro de Asuntos Exteriores de la República hizo una declaración, en una nota dirigida al secretario general de la Organización de las Naciones Unidas, indicando que todos los tratados internacionales celebrados por Siria y Egipto con terceros países serían válidos en los territorios a los que eran aplicables en términos de los principios de derecho internacional. Los terceros Estados consintieron por aquiescencia la posición de la República Árabe Unida y los Estados

gua, voluntaria e incondicional de un Estado que, de ser cambiada o revocada, causaría algún perjuicio a otro Estado, contraviniendo los principios de buena fe y consistencia en las relaciones internacionales.

42 Cfr. Brownlie, Ian, *op. cit.*, nota 4, p. 650 y Shaw, Malcolm N., *op. cit.*, nota 1, p. 675.

43 El Reino Unido celebró estos tratados con Burma, Ceylán, la Federación de Malaya, Ghana, Chipre, la Federación de Nigeria, Sierra Leona, Jamaica, Trinidad y Tobago, Gambia y Malta.

44 Cfr. Brownlie, Ian, *op. cit.*, nota 4, p. 651.

Unidos de América tomaron expreso conocimiento de la declaración, configurando lo que la doctrina conoce como *estoppel*.⁴⁵

2. Sucesión respecto de una parte del territorio

Cuando un Estado transmite a otro una parte de territorio sin que exista la creación de un nuevo Estado, existe la regla de derecho internacional general consistente en que los tratados celebrados por el Estado predecesor dejarán de surtir efectos, con relación al territorio objeto de la sucesión, desde la fecha de la propia sucesión. En consecuencia, los tratados celebrados por el Estado sucesor entrarán en vigor a partir de esa misma fecha respecto al mismo territorio, a menos que la aplicación del tratado a dicho territorio sea incompatible con el objeto y fin del tratado o de aplicarse cambiaría radicalmente las condiciones de ejecución.⁴⁶

En este sentido, podemos decir que existe un relevo de tratados entre los celebrados por el predecesor y el sucesor, únicamente en lo que respecta al territorio objeto de la sucesión. A este principio de derecho internacional general se le conoce como el principio de *extensión automática*⁴⁷ que se deriva del principio general de la aplicación territorial de los tratados.

Así las cosas, en el *Third restatement of United States foreign relations law*, se establece que cuando un Estado es absorbido por otro, los acuerdos internacionales celebrados por el Estado absorbido terminarán y los celebrados por el Estado absorbente serán aplicados en el territorio del absorbido.⁴⁸

La práctica internacional ha sido acorde con el principio antes establecido, como ocurrió en el caso los Estados Unidos de América cuando se anexaron Hawaii en 1898 e informaron a Bélgica que los tratados comerciales celebrados entre Bélgica y Estados Unidos surtirían efectos también en las islas. De igual for-

45 Ejemplo citado en *Ibidem*, pp. 650 y 651.

46 Regla que ha sido codificada en el artículo 15 de la Convención de Viena 1978.

47 También se le conoce como principio *moving treaty-frontiers*.

48 *Third Restatement of US Foreign Relations Law*, Washington, 1987, p. 108; *cfr.* Shaw, Malcolm N., *op. cit.*, nota 1, p. 674-715.

ma sucedió en 1919 cuando los tratados alemanes se dejaron de aplicar en Alsacia y Lorena, para que fueran los tratados celebrados por Francia los que se aplicaran en lo sucesivo.⁴⁹

Otro ejemplo reciente de la aplicación del principio de extensión automática lo encontramos en el caso de la unificación alemana.⁵⁰ Sin embargo, ante las dificultades que encontraron los dos Estados teutones para poner en práctica los principios codificados en los artículos 30 a 33 de la Convención de Viena de 1978,⁵¹ convinieron en que se revisarían los tratados celebrados por la República Democrática de Alemania con los terceros Estados contratantes,⁵² con el objeto de regular o confirmar la continuidad en su aplicación, tomando en cuenta la protección de la confianza, los intereses del Estado contratante, las obligaciones contraídas por la República Democrática Alemana y los principios libertad y democracia, respetando las competencias de la Comunidades Europeas.⁵³

Desde luego, el Estado sucesor puede, en ejercicio de su soberanía, establecer que ciertos tratados celebrados por el Estado predecesor puedan seguir surtiendo efectos en el territorio objeto de la sucesión que ha pasado a formar parte del suyo. Es decir, permite, a título excepcional, que el orden jurídico del Estado predecesor se mantenga parcialmente en el territorio objeto de la sucesión.

3. *Sucesión respecto de la creación de Estados*

En este apartado se trata de determinar si un Estado creado por una sucesión de Estados se debe considerar como parte de los

49 *Ibidem*, p. 688 y 689.

50 Según el artículo 11 del Tratado de Unión del 31 de agosto de 1990. Se exceptuó la aplicación de las cláusulas territoriales contenidas en los principales acuerdos militares celebrados por la República Democrática Alemana. *Cfr.* Nguyen Quoc, Dinh *et al.*, *op. cit.*, nota 7, p. 545.

51 Los artículos citados corresponden a la cuarta parte del Tratado, relativo a la unificación de Estados. En el caso de la unificación del Yemen han sido aplicados.

52 Artículo 12 del Tratado de Unión del 31 de agosto de 1990. Shaw, Malcolm N., *op. cit.*, nota 1, p. 682.

53 *Cfr.* Shaw, Malcolm N., *op. cit.*, nota 1, pp. 687 y 688.

tratados celebrados por el Estado predecesor. El problema es complejo porque están en juego la soberanía del sucesor, los intereses de los Estados que contrataron con el predecesor y, en el caso de los tratados multilaterales, los intereses de la comunidad internacional. En la práctica, la solución ha consistido en aplicar el principio de intransmisibilidad con algunas excepciones.

El principio de intransmisibilidad consiste en que el Estado sucesor es un tercero *vis-à-vis* los tratados celebrados por el predecesor, lo que tiene como consecuencia que el sucesor no quede obligado ni se pueda tampoco beneficiar de ellos. Dicho principio subyace al de efecto relativo de los tratados. El principio se aplica *mutatis mutandis* en el supuesto de tratados bilaterales, ya que la desaparición de una de las partes conlleva a la extinción del tratado. En este orden de ideas, la sucesión de Estados no tiene como consecuencia la de reducir el campo de aplicación territorial de los tratados, sino el número de los Estados parte.

La práctica estatal ha reforzado la posición de la intransmisibilidad. Cuando Bélgica se escindió de los Países Bajos en 1830, se les permitió comenzar su vida internacional bajo el principio de *tabula rasa*. Lo mismo ocurrió en el caso de Cuba con respecto a España en 1898 y de Panamá con Colombia en 1903. Un caso similar es el de Finlandia cuando se escindió del Imperio Ruso luego de la Primera Guerra Mundial, siendo la posición de Estados Unidos y el Reino Unido que Finlandia no se encontraba obligada por ningún tratado celebrado por Rusia con respecto al territorio finés.

Ahora bien, aun cuando el artículo 16 de la Convención de Viena 1978 otorga a los Estados sucesores la posibilidad de acogerse a la teoría de la *tabula rasa*, la historia nos muestra que la mayoría de los Estados sucesores han adoptado la obligación de adherirse a la mayor cantidad posible de tratados celebrados por los Estados predecesores. Lo antes dicho se ha confirmado recientemente en los casos de la unificación de Alemania y las secesiones de la Unión Soviética y Yugoslavia.⁵⁴

54 Cfr. Mushkat, Roda, *loc. cit.*, nota 36, p. 182.

En cuanto a la creación de nuevos Estados por unificación, tenemos que algunos Estados han convenido que los tratados celebrados con anterioridad por cada uno de ellos sigan rigiendo en el nuevo territorio ya unificado. Tal es el caso de la fusión de Egipto y Siria para formar la República Árabe Unida en 1958 y la unión de Tanganica y Zanzíbar para formar Tanzania en 1964.⁵⁵

De hecho, podemos sostener que, en todo caso de sucesión, existe una presunción de continuidad sujeta a modificación o ajustes dependiendo de los factores que en cada caso en particular encontremos. Esta presunción descansa en el principio de minimizar los diferendos en las relaciones internacionales y constituye una vacuna legal a los problemas que se pueden derivar de la sucesión de Estados.⁵⁶ La posición contraria es peligrosa, pues aplicar la teoría de la *tabula rasa* podría tener consecuencias, tales como que los Estados poderosos no celebren tratados con aquellos países cuyo futuro no esté asegurado o se consideren inestables, lo que para éstos, podría ser la diferencia entre su supervivencia o extinción.

Las excepciones al principio de intransmisibilidad tienen lugar mediante la aplicación del derecho de los tratados en general y como consecuencia de la puesta en marcha de consideraciones propias a la sucesión de Estados.

4. *Regímenes objetivos*

Respecto de la aplicación del derecho de los tratados, en todos los casos en que se establecen excepciones al principio del efecto relativo de los tratados, el Estado sucesor quedará obligado por los tratados que el predecesor haya celebrado, tales como los que establezcan regímenes objetivos.

De esta forma, cuando los tratados celebrados por el predecesor han creado regímenes objetivos, tales como zona neutrales, delimitación territorial o la libertad de navegación en ciertas zo-

55 Cfr. Shaw, Malcolm N., *op. cit.*, nota 1, p. 688.

56 Cfr. Mushkat, Roda, *loc. cit.*, nota 36, p. 183.

nas, el sucesor queda obligado por los mismos.⁵⁷ El artículo 12 de la Convención de Viena de 1978 recoge el principio aludido. La excepción a esta regla es con relación a tratados cuyo objeto sea el establecimiento de bases militares extranjeras establecidas en el territorio objeto de la sucesión, en cuyo caso si será aplicable el principio de intransmisibilidad.⁵⁸

Lo antes dicho ha sido generalmente aceptado por los autores, aunque en opinión de otros no puede hablarse propiamente de una excepción a la regla general en tratándose de regímenes objetivos, debido a que gran parte de la práctica es equívoca, pues descansa en el principio de aquiescencia y a que la categoría es bastante difícil de definir.⁵⁹

No obstante, la mayoría de autores concuerdan en que el principio de no afectación de la sucesión de Estados a los tratados que conforman regímenes objetivos ha sido sostenido en la práctica internacional.⁶⁰ Sir Francis Vallat, en su reporte especial sobre la Convención de Viena de 1978, dio cuenta del principio de la siguiente manera:

While the point can be more easily expressed with respect to boundaries, the same basic considerations also apply to rights and obligations which, although they do not actually concern the boundary as such, do directly affect the rights that may be enjoyed in respect of a particular territory. If one has regard to the general principles of law, rights and obligations of this kind should not be destroyed merely as a result of a succession of States. Moreover, to allow a succession of States in itself to provide a ground for unilateral rejection of settled boundaries or of territorial rights and

57 Tal ha sido el caso de la creación de Bélgica, en 1830, luego del desmembramiento de los Países Bajos, habiéndose establecido el principio en la declaración final de la Conferencia de Londres. Igualmente, es el caso de las convenciones de Constantinopla y Montreaux con respecto al Canal de Suez. *Cfr.* Nguyen Quoc, Dinh *et al.*, *op. cit.*, nota 7, p. 536.

58 Excepción establecida en la práctica y recogida por el artículo 12 (3) de la Convención de Viena de 1978.

59 *Cfr.* Brownlie, Ian, *op. cit.*, nota 4, p. 664.

60 *Cfr.* Shaw, Malcolm N., *op. cit.*, nota 1, p. 686, quien cita los casos *Free Zones of Upper Savoy and the District of Gex* y *Aaland Islands*.

obligations would tend towards uncertainty and instability, and would not, generally speaking, be in the interests of the maintenance of international peace and security.⁶¹

Nosotros consideramos indiscutible que existe la regla de derecho internacional general de no afectación de los regímenes objetivos en el caso de sucesión de Estados.

5. *Normas de derecho internacional general y jus cogens*

El Estado sucesor queda obligado por todo tratado que contenga o declare normas consuetudinarias existentes⁶² y, *a fortiori*, por las convenciones codificadoras de normas imperativas de derecho internacional o *jus cogens*.⁶³ El principio ha sido recogido tanto en el artículo 38 de la Convención de Viena 1969 sobre Derecho de los Tratados como en el artículo 5o. de la Convención de Viena de 1978.⁶⁴ Distintos miembros de la Comisión de Derecho Internacional han establecido que las reglas concernientes a sucesión de Estados deben ser compatibles con cualquier principio de *jus cogens*.⁶⁵

Analicemos ahora si los tratados sobre derechos humanos celebrados por el Estado predecesor son obligatorios para el Estado sucesor. La Corte Internacional de Justicia estableció, en el caso de *Reservas a la convención del genocidio*, que los Estados no tenían un interés particular, sino un interés común, en cumplir los

61 Cfr. Vallat, Francis, *loc. cit.*, nota 28, p. 5.

62 Por ejemplo los casos de la Convención de Alta Mar y la de Plataforma Continental.

63 Tales como el pacto Briand-Kellogg de 1928, la Convención de 1948 sobre la represión del crimen de genocidio o la Convención de la Haya de 1907 sobre el arreglo pacífico de diferendos internacionales.

64 Cabe destacar que en el preámbulo de la Convención de Viena 1978 se tuvo presente que la misma se celebró tomando en consideración la Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados de 1969 y se afirmó que las cuestiones del derecho de los tratados, distintas de aquellas a que puede dar lugar una sucesión de Estados, se rigen por las normas pertinentes del derecho internacional, incluidas aquellas normas de derecho internacional consuetudinario que figuran en la Convención de Viena 1969.

65 Los miembros a que nos referimos son Bedjaoui, Ustor, Castañeda, Tabibi, Bartos y El-Erain. Cfr. Brownlie, Ian, *op. cit.*, nota 4, p. 668.

altos propósitos de la Convención.⁶⁶ En el asunto *Barcelona Traction*, la Corte estableció la diferencia entre las obligaciones de un Estado hacia la comunidad internacional y las obligaciones *vis-à-vis* terceros Estados en particular, señalando que la protección a los derechos básicos de la persona son oponibles *erga omnes*.

El proceso de interpretación de los tratados sobre derechos humanos ha sido más dinámico que para otro tipo de tratados. También se ha establecido jurisdiccionalmente que los tratados de derechos humanos no crean derechos puramente subjetivos y recíprocos sino también ordenes legales en particular respecto de obligaciones objetivas de protección a los derechos humanos.

Es de destacarse la práctica sostenida por el Comité de Derechos Humanos de Naciones Unidas respecto a Yugoslavia. Luego de la 45 sesión, el Comité solicitó reportes especiales con relación a cuestiones específicas, tales como la limpieza racial, en Bosnia y Herzegovina, Croacia y Yugoslavia (Serbia y Montenegro). Representantes de los tres países acudieron ante el Comité, no obstante que solamente Croacia había efectuado la notificación de sucesión al secretario de Naciones Unidas respecto del tratado sobre el genocidio. El Comité se pronunció diciendo que todas las personas dentro del territorio de la antigua Yugoslavia tienen derecho a ser protegidos por el tratado.

En relación con las consideraciones propias de la sucesión de Estados, la Convención de Viena de 1978 recogió diversos principios sueltos de la práctica internacional, con el objeto de facilitar la inserción de nuevos Estados en la vida internacional y preservar los derechos de terceros Estados. Las soluciones han sido matizadas en la medida en que se aplican dos distinciones, la primera entre tratados reales y personales y, la segunda, entre tratados bilaterales y multilaterales,⁶⁷ mismos que se analizan a continuación.

66 Cfr. Shaw, Malcolm N., *op. cit.*, nota 1, p. 698.

67 Cfr. Nguyen Quoc, Dinh *et al.*, *op. cit.*, nota 7, p. 547 y 548.

6. *Tratados reales y personales*

Como señalamos antes, la primera distinción que debemos implementar para aplicar el régimen de sucesión de Estados radica en la división entre los tratados personales o *intuitu personae*,⁶⁸ es decir, aquellos que están particularmente ligados al régimen en el poder en el territorio en cuestión y a su orientación política, tales como tratados de alianza o establecimiento, y los tratados reales,⁶⁹ en los que las obligaciones y derechos son impuestos directamente sobre una unidad territorial determinada.

Tradicionalmente se ha sostenido que solamente los tratados reales siguen la suerte del territorio objeto de la sucesión y pueden ser oponibles por el sucesor en contra de terceros Estados. Tal es el caso del asunto *Zonas Francas* y el del *Templo de Préah-Vihear*.⁷⁰ Como se estableció en el asunto arbitral entre Colombia y Venezuela y el diferendo del *Canal de Beagle*, en principio, el territorio se transmite al Estado sucesor tal y como estaba conformado en sus fronteras preexistentes.

Por razones tendientes a mantener la estabilidad internacional, el principio antes citado ha sido sostenido por la práctica internacional. La primera expresión internacionalmente aceptada de este principio fue, a su vez, el principio *uti possidetis*⁷¹ según

68 También llamados *políticos y no localizados*.

69 También llamados tratados *localizados, territoriales o dispositivos*.

70 En el caso *Zonas Francas*, la Corte Permanente de Justicia Internacional, consideró que, en virtud de la cesión de Cerdeña de los territorios de Saboya y Niza a favor de Francia, por el Tratado de Turín del 24 de marzo de 1860, Francia tenía que respetar los acuerdos de delimitación de la región de Saint-Gingolph en virtud de que era sucesora de Cerdeña respecto dichos territorios. Respecto al diferendo del *Templo de Préah-Vihear*, la Corte Internacional de Justicia se pronunció a favor de que Camboya opusiera los tratados sobre el trazo de fronteras concluidos entre 1904 y 1907 entre Francia, entonces Estado protector, y Siam, actualmente Tailandia. Con relación a tratados personales, a decir de Nguyen Quoc, nadie podría sostener que Argelia es parte o está obligado por el Pacto Atlántico, en virtud de ser sucesor de Francia. *Cfr.* Nguyen Quoc, Dinh *et al.*, *op. cit.*, nota 7, p. 547.

71 Principio que literalmente significa “así como posees debes continuar poseyendo”. *Cfr.* Antonopoulos, Constantine, “The principle of *uti possidetis iuris* in contemporary international law”, *Revue Hellénique de Droit International*, Atenas, año 49, enero de 1996, p. 29.

el cual las divisiones administrativas del imperio español serían las fronteras de los nuevos Estados sudamericanos en el primer tercio del siglo XIX.

De esta forma, podemos decir que existe la regla consuetudinaria, inspirada indirectamente en el principio *uti possidetis*, de que la sucesión de Estados no afecta los regímenes de fronteras y otros regímenes territoriales. La Convención de Viena de 1978 codificó dicho principio en sus artículos 11 y 12 y ha sido aplicada en el ámbito arbitral y jurisdiccional en los casos *Projet Gab-cikovo-Nagymaros, Delimitación de fronteras entre Guinea-Bissau y Senegal*⁷² y al diferendo territorial entre *Burkina Faso y Malí*.⁷³ En este último asunto, la Corte Internacional de Justicia se pronunció expresamente en el sentido de que el principio *uti possidetis* constituye un concepto general de derecho internacional consuetudinario contemporáneo.⁷⁴

Más recientemente y bajo distintas circunstancias, la Comisión de Arbitraje para Yugoslavia determinó, en su opinión núm. 3 con respecto a las que fueran fronteras, por un lado de Serbia y, por el otro, de Croacia y Bosnia-Herzegovina, que excepto cuando se acuerde lo contrario, las fronteras administrativas se vuelven fronteras protegidas por el derecho internacional, lo que deviene del principio de *status quo* de la fronteras y, en especial, del principio *uti possidetis* que es un principio reconocido de derecho internacional. En efecto, la Comisión estableció:

The boundaries between Croatia and Serbia, between Bosnia-Herzegovina and Serbia and possibly between other adjacent independent States may not be altered except by agreement freely arrived at.

Except where otherwise agreed the former boundaries become frontiers protected by international law. This conclusion follows from...the principle of *uti possidetis*. *Uti possidetis*, though initially applied in settling decolonisation issues in America and

72 Cfr. Nguyen Quoc, Dinh, *et al.*, *op. cit.*, nota 7, pp. 547-548.

73 Cfr. Brownlie, Ian, *op. cit.*, nota 4, p. 665.

74 Cfr. Shaw, Malcolm N., *op. cit.*, nota 1, p. 684.

Africa, is today recognised as a general principle, as stated by the International Court of Justice in its Judgment of 22 December 1996 in the case between Burkina Faso and Mali.

According to a well-established principle of international law the alteration of existing frontiers or boundaries by force is not capable of producing any legal effect...⁷⁵

La extensión del principio *uti possidetis* de la descolonización a la creación de nuevos Estados a partir de Estados independientes es relevante y está soportada por el derecho internacional.⁷⁶ Así consta en el artículo 5o. del Acuerdo de *Minsk*, estableciendo la *Commonwealth* de Estados independientes del 8 de diciembre de 1991, y la Declaración de Alma-Ata del 21 de diciembre de 1991, reafirmando la integridad territorial de la antigua Unión Soviética. De igual forma, bajo el Tratado sobre la delimitación general de las fronteras del Estado común del 29 de octubre de 1992, la frontera entre los dos nuevos Estados de la República Checa y Eslovaquia, resultantes de la antigua Checoslovaquia, a partir del 1o. de enero de 1993, sería la frontera administrativa existente con anterioridad.⁷⁷

Además, en el diferendo entre Libia y Chad la Corte Internacional de Justicia estableció que las fronteras impuestas por tratado continúan no obstante el tratado que las impuso no se encuentre en vigor, pues atentaría en contra del principio de estabilidad en las fronteras. En resumen, la aplicación del principio *uti possidetis* en la actualidad puede haber sido motivada debido al deseo de evitar un revisionismo de fronteras inspirado por políticas nacionalistas irreductibles.⁷⁸

75 Cfr. Antonopoulos, Constantine, loc. cit., nota 71, p. 82 y 83.

76 Aunque, para otros autores, la diferencia entre los factores dentro del contexto colonial en el que surgió el principio y los de las postrimerías del siglo XX, hacen pensar que el considerar al principio *uti possidetis* como ley aceptable en la actualidad no es posible. Cfr. Ratner, Steven R., "Drawing a better line: *Uti possidetis* and the borders of new states", *American Journal of International Law*, Washington, vol. 90, núm. 4, octubre de 1996, p. 609.

77 Cfr. Shaw, Malcolm N., *op. cit.*, nota 1, p. 684.

78 Cfr. Antonopoulos, Constantine, loc. cit., nota 71, p. 36.

En cuanto a los tratados personales, éstos no son obligatorios para el sucesor en virtud de ser vistos como atados muy de cerca a la naturaleza del Estado predecesor. Evidentemente, éstos tratados son una excepción al principio de extensión automática que rige para la secesión de un Estado existente para formar un nuevo Estado. Es el caso de la reunificación alemana antes visto y el acuerdo Anglo-Chino de 1984 respecto de Hong Kong.⁷⁹

7. Tratados bilaterales y multilaterales

En relación con la distinción entre tratados bilaterales y multilaterales, podemos decir, respecto de los primeros, que existe la regla de que, en el caso de una sucesión de Estados, no continuarán en vigor salvo que el Estado recién creado y el otro Estado parte convengan lo contrario en forma expresa o tácita. Así lo establecen los artículos 8o. y 9o. de la Convención de Viena de 1978.

En tratándose de tratados multilaterales, tal y como se ha establecido en el artículo 17 de la Convención de Viena de 1978, los Estados de nueva creación pueden, mediante una notificación de sucesión, establecer su calidad de parte en cualquier tratado multilateral que, en la fecha de la sucesión de Estados, estuviera en vigor respecto del territorio objeto de la sucesión, a menos que la participación de Estado de nueva creación en el tratado sea incompatible con el fin y objeto del mismo.

El principio antes anotado, subyace en el diverso sostenido por la Convención de Viena de 1969 consistente en la mayor participación de los Estados en los tratados multilaterales. Constituye un primer paso al establecimiento de un derecho a formar parte de un tratado como consecuencia de la sucesión de Estados.⁸⁰ Al respecto, la Comisión de Derecho Internacional sostuvo lo siguiente:

79 Artículo XI del Anexo I.

80 En el artículo 143 de la Constitución de Namibia del 31 de marzo de 1990, se estableció que los tratados celebrados anteriormente seguirían en vigor, reservando el derecho a la Asamblea a recusar los que se hubieran celebrado por África del Sur.

...modern treaty practice recognizes that a newly independent State has the right under certain conditions to establish itself as a 'party' or as a 'contracting State' to any multilateral treaty, except one of a restricted character, in regard to which its predecessor State was either a 'party' or a 'contracting State' at the date of the succession of States. In other words, the fact that prior to independence the predecessor State had established its consent to be bound by a multilateral treaty and its act of consent related to the territory now under the sovereignty of the newly independent State creates a legal nexus between that territory and the treaty in virtue of which the newly independent State has the right, if it wishes, to participate in the treaty on its own behalf as a separate party or contracting State. In the case of multilateral treaties of a restricted character and bilateral treaties, the newly independent State may invoke a similar legal nexus between its territory and the treaty as a basis for achieving the continuance in force of the treaty with the consent of the other State or States concerned.⁸¹

8. *Notificación de sucesión*

Nuevos Estados pueden llegar a formar parte de tratados mediante notificación de sucesión, lo que ha sido aceptado por los Estados, organizaciones internacionales y la propia Corte Internacional de Justicia.⁸²

A pesar de que, en sus inicios, la práctica internacional de la notificación de sucesión solamente era aplicada en los procesos de descolonización, la práctica actual establece que la notificación de sucesión para participar en tratados multilaterales se aplica a todos los casos de nuevos Estados, con base en el principio de autodeterminación de los pueblos.⁸³

81 *Cfr.* Comisión de Derecho Internacional de la Organización de las Naciones Unidas, *loc. cit.*, nota 2, p. 168.

82 Así lo estableció la Corte en la sentencia de fecha 11 de julio de 1996, "Aplicación de la Convención sobre la prevención y castigo del genocidio", *Bosnia Herzegovina vs. Yugoslavia*.

83 *Cfr.* Sbolci, Luigi, "La partecipazione degli Stati ai trattati multilaterali mediante notificazione di successione", *Rivista de Diritto Internazionale*, Milán, vol. LXXIX, núm. 3, 1996, p. 653.

La Convención de Viena de 1978 establece, en su artículo 17, que un Estado de reciente independencia podrá, mediante una notificación de sucesión, hacer constar su calidad de parte en cualquier tratado multilateral que en la fecha de la sucesión de Estados estuviera en vigor respecto del territorio objeto de la propia sucesión.

La práctica posterior a la adopción de la Convención de Viena de 1978 ha demostrado que los nuevos Estados han recurrido a la notificación de sucesión, e incluso a la adhesión, a efecto de manifestar su intención de formar parte de dichos tratados. Esta práctica ha sido aceptada por los depositarios de los tratados y ha gozado de una aquiescencia generalizada de los otros Estados contratantes.

Por otro lado, la práctica internacional ha confirmado, mediante la utilización generalizada por parte de los nuevos Estados de la notificación de sucesión, la existencia del principio de la *tabula rasa*, ante la inexistencia del principio de que los Estados sucesores quedan obligados automáticamente por los tratados celebrados por el Estado predecesor. Asimismo, su utilización ha constituido una simplificación del procedimiento de conclusión de los tratados.⁸⁴

9. Nulidad de tratados y sucesión de Estados

Tal y como se estableció por un tribunal arbitral al resolver sobre la delimitación de la frontera marítima entre Guinea-Bissau y Senegal, una vez que se ha determinado si un Estado es sucesor de otro y que ha quedado obligado por ciertos tratados celebrados por éste, se aplica la regla de que el sucesor podrá invocar todos los medios y excepciones que podría invocar el predecesor, incluyendo las causas de nulidad.

Por ejemplo, un Estado sucesor podría alegar cambio fundamental de circunstancias, o principio *rebus sic stantibus*, para tratar de no aplicar los tratados celebrados por su predecesor. Este

84 *Ibidem*, p. 654.

problema se ha abordado recientemente en casos como el de Hong Kong, en el que prácticamente se ha verificado una sucesión *de facto* y, si tomamos en cuenta que China no es parte ni de la Convención de Viena de 1978 ni de la de 1969 sobre Derecho de los tratados, se preveía que pudieran existir problemas al respecto. Sin embargo, el principio de continuidad de los tratados, que se considera un principio de derecho internacional consuetudinario, ha prevalecido y China ha aceptado la aplicación, en el territorio de Hong Kong, de los tratados celebrados por su predecesor, pues hacer lo contrario le hubiera podido colocar en una posición de ilegalidad.⁸⁵

10. *Pertenencia a organizaciones internacionales*

El principio prevaleciente consiste en que, si bien los Estados de nueva creación quedan obligados por los tratados celebrados por sus predecesores en virtud de la aplicación de los principios generales de derecho internacional, estos principios no son aplicables en tratándose de pertenencia a organismos internacionales. En primer término, la situación puede determinarse en virtud de lo previsto en los estatutos de cada organización.

A falta de previsión en los estatutos de la organización que corresponda, la regla general es que los Estados deberán demandar su admisión y someterse a los procedimientos habituales de aceptación de su candidatura. Por ejemplo, en el caso de la República Federal de Yugoslavia, integrada por Serbia y Montenegro, Naciones Unidas decidió que dicho Estado no podía continuar automáticamente con la membresía de la República Federal Socialista de Yugoslavia, debiendo solicitar su pertenencia de nuevo.⁸⁶

85 Por ejemplo, si China hubiese repudiado la aplicación de la Convención del Genocidio en el territorio en cuestión, se podría haber considerado que pretendía violar disposiciones con relación a la misma, las cuales están protegidas por el derecho internacional general. *Cfr.* Mushkat, Roda, *loc. cit.*, nota 36, p. 196.

86 Resolución 47/1 del 22 de septiembre de 1992 adoptada por la Asamblea General de Naciones Unidas bajo la recomendación del Consejo de Seguridad (resolución 777 del 19 de septiembre de 1992). *Cfr.* Tichy, Helmut, *loc. cit.*, nota 21, p. 136.

En el caso de la Organización de las Naciones Unidas, todo Estado de nueva creación deberá solicitar su ingreso a la misma. No obstante, por un acuerdo general tácito o aquiescencia por parte de los Estados miembros pueden existir excepciones. Tal es el caso de cuando India se dividió en 1947 y la Organización de las Naciones Unidas le reconoció como la India de antes de la división, aceptando a Pakistán, Estado resultante de la división, como miembro de la organización. Lo mismo sucedió en el caso de la fusión de Egipto y Siria en 1958 para formar la República Árabe Unida, así como cuando se separaron de nueva cuenta en 1961. Otra excepción la encontramos en el caso del Yemen, que ocupó el lugar de cualquiera o ambos de sus predecesores en las distintas organizaciones internacionales de que formaban parte a la fecha de la sucesión.

Solamente se han configurado cuatro casos en los que el secretario general de las Naciones Unidas haya recibido notificaciones de dos Estados miembros que se hubiesen unido en un solo Estado sucesor y que éste continúe con su membresía a la Organización. Tales son los casos de la República Árabe Unida (unión de Egipto y Siria en febrero de 1958 aunque dicha República se disolvió de nueva cuenta en 1961), República Unida de Tanzania (unión de Tanganica y Zanzíbar en abril de 1964), Yemen (unión de la República Árabe del Yemen y República Popular Democrática del Yemen en mayo de 1990) y Alemania (unión de la República Federal de Alemania y la República Federal Alemana en octubre de 1990).⁸⁷

Mención especial requiere el caso de la Unión Soviética, pues en virtud del Acuerdo de Alma-Ata del 21 de diciembre de 1991, Rusia sucedió a aquélla en las Naciones Unidas, con todos los derechos y prerrogativas que le asistían al predecesor, incluyendo el derecho de veto.⁸⁸ En el caso de la unificación alemana, los dos Estados alemanes convinieron que en tratándose de orga-

87 Cfr. Ribbelink, O.M., "On the uniting of states in respect of treaties", *Netherlands Yearbook of International Law*, La Haya, vol. XXVI, 1995, p. 152.

88 Cfr. Nguyen Quoc, Dinh *et al.*, *op. cit.*, nota 7, pp. 548 y 549.

nizaciones internacionales u otros tratados multilaterales de los que fuera parte la República Democrática Alemana pero no la Federal, el ingreso se acordaría de común acuerdo con los demás Estados parte y las Comunidades Europeas, en los casos en que la competencia de ésta última se viera afectada.⁸⁹

11. *Firma, ratificación y reservas*

Existe la práctica internacional de que los Estados de nueva creación puedan heredar la consecuencias legales de la ratificación que hiciera su predecesor a un tratado que no ha entrado en vigor, lo que ha sido codificado en el artículo 18 de la Convención de Viena de 1978.

Por otra parte, para ciertos autores, es dudoso de que un nuevo Estado pueda heredar las consecuencias legales de la firma de un tratado que no ha sido ratificado.⁹⁰ No obstante, el artículo 19 de la Convención de Viena de 1978 establece que el Estado de nueva creación podrá ratificar, aceptar o aprobar el tratado, siempre que el Estado predecesor, al momento de la firma, hubiese tenido la intención de que el tratado se extendiera al territorio objeto de la sucesión.

Respecto a las reservas un tema controvertido es determinar si los Estados de nueva creación heredan los efectos legales de las reservas o deben formular nuevas reservas u objeciones. En el artículo 19 de la Convención de Viena de 1978 se establece que cuando un Estado de reciente independencia haga constar, mediante una notificación de sucesión, su calidad de parte o de Estado contratante, se entenderá que mantiene cualquier reserva que fuera aplicable a la fecha de la sucesión respecto del territorio objeto de la propia sucesión de Estados, salvo que en el momento de la notificación exprese su intención contraria.

El precepto en cita, menciona expresamente que las reservas no podrán formularse cuando se esté en los casos previstos de los

89 Cfr. Shaw, Malcolm N., *op. cit.*, nota 1, p. 688.

90 Cfr. Brownlie, Ian, *op. cit.*, nota 4, p. 668.

incisos a), b) y c) del artículo 19 de la Convención de Viena de 1969 sobre el Derecho de los tratados, es decir, que el tratado no admita reservas, la formulada esté prohibida por el propio tratado o que sea contraria al fin y objeto del tratado. También por remisión expresa, en el caso de reservas, debemos atender a la regulación de las mismas y sus objeciones, contenida en la Convención de Viena de 1969.

IV. CONCLUSIONES

Entendemos por sucesión de Estados el régimen jurídico aplicable cuando existe una sustitución de hecho de un Estado por otro, respecto de un territorio determinado, con el fin de establecer los derechos y obligaciones que se transmiten del Estado predecesor al sucesor y, de esta forma, determinar cual es la relación jurídica existente entre el Estado sucesor y los terceros Estados.

La sucesión de Estados puede presentarse bajo diversas hipótesis, entre las que podemos destacar la unificación, absorción parcial y separación de Estados. En todo caso, la sucesión de Estados debe distinguirse de la sucesión de gobiernos.

La Convención de Viena sobre la sucesión de Estados en materia de tratados del 23 de agosto de 1978, en vigor desde el 6 de noviembre de 1996 y complementaria de la Convención de Viena sobre el Derecho de los tratados de 1969, es producto de un trabajo de codificación y desarrollo de principios de derecho internacional general aplicables a la sucesión de Estados en materia de tratados. Sin embargo, la materia se sigue rigiendo, en general, por el derecho internacional consuetudinario.

En gran medida, los Estados han celebrado tratados en particular, a efecto de regular las consecuencias de la sucesión de Estados. Adicionalmente, la aquiescencia y el *estoppel* han jugado un papel importante en la solución de conflictos derivados de dicho régimen jurídico.

En tratándose de la creación de nuevos Estados, rige la regla general de intransmisibilidad de los tratados o *tabula rasa*, a pe-

sar de que la práctica demuestra que el principio se ve atenuado por una presunción de continuidad en las relaciones internacionales. Además, existen excepciones al principio aludido que constituyen reglas de derecho internacional consuetudinario y que provienen del derecho de los tratados en general, así como de la práctica dentro del ámbito de la sucesión de Estados.

Los tratados cuyo objeto es constituir fronteras o crear regímenes objetivos no se ven afectados por la sucesión de Estados. El Estado sucesor queda obligado por todo tratado que contenga o declare normas consuetudinarias existentes y por las convenciones codificadoras de *jus cogens*. En cuanto a tratados relativos a derechos humanos, aunque es discutible, consideramos que tampoco deben verse afectados por la sucesión de Estados.

Dentro de los llamados tratados territoriales, el principio *uti possidetis* se ha convertido en un principio de derecho internacional consuetudinario contemporáneo. Los tratados territoriales son obligatorios para el sucesor, en tanto que los personales no lo son, por considerarse firmemente vinculados al régimen predecesor.

Los tratados bilaterales, por su naturaleza y por regla general, terminan una vez que tiene lugar la sucesión de Estados salvo que se acuerde lo contrario con el otro Estado contratante. Por su parte, los Estados sucesores, tienen el derecho a formar parte de los tratados multilaterales de que haya sido parte el Estado predecesor, a la luz de los principios de mayor participación en los tratados multilaterales y a fin de facilitar la inserción del nuevo Estado en el orden jurídico internacional. El medio idóneo para ejercer este nuevo derecho a formar parte de un tratado se ejerce por medio de la notificación de sucesión.

Si bien los Estados de nueva creación quedan obligados por los tratados celebrados por sus predecesores en virtud de la aplicación de los principios generales de derecho internacional, estos principios no son aplicables en tratándose de pertenencia a organismos internacionales.

A los Estados sucesores les son transmitidos los efectos legales de la ratificación de un tratado antes de su entrada en vigor.

En cuanto a la firma antes de la ratificación, también les serán transmitidos los efectos jurídicos siempre que el Estado sucesor hubiera tenido la intención de que dicho tratado se aplicara al territorio objeto de la sucesión.

Una vez siendo parte de un tratado, los Estados sucesores pueden invocar las causas de invalidez y nulidad de los tratados. Las reservas a los tratados hechas por el Estado predecesor se consideran vigentes si, al momento de notificar la sucesión, el Estado sucesor no indica lo contrario. El momento oportuno para que el sucesor formule reservas o las objete, es cuando notifica la sucesión.

V. BIBLIOGRAFÍA

- ANTONOPOULOS, Constantine, “The principle of *uti possidetis iuris* in contemporary international law”, *Revue Hellénique de Droit International*, Atenas, año 49, enero de 1996.
- BECERRA RAMÍREZ, Manuel, “Acerca de la sucesión de Estados en derecho internacional público”, *Indicador Jurídico*, México, vol. 1, núm. 4, febrero de 1997.
- BROWNLIE, Ian, *Principles of public international law*, 5a. ed., Oxford, Clarendon Press, 1998.
- COMISIÓN DE DERECHO INTERNACIONAL DE LA ORGANIZACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS, “Report of the International Law Commission on the work of its twenty-sixth session, 6 May 26 July 1974”, *Yearbook of the International Law Commission 1974*, vol. II, primera parte.
- KELSEN, Hans, *Principios de derecho internacional público*, trad. de Hugo Caminos y Ernesto C. Hermida, Buenos Aires, El Ateneo Editorial, 1965.
- MUSHKAT, Roda, “Hong Kong and succession of treaties”, *International and Comparative Law Quarterly*, Londres, vol. 46, parte primera, enero de 1997.
- NGUYEN QUOC, Dinh *et al.*, *Droit international public*, 6a. ed., París, Librairie Générale de Droit et de Jurisprudence, 1999.

- PASTOR RIDRUEJO, José Antonio, *Curso de derecho internacional público y organizaciones internacionales*. 6a. ed., Madrid, Tecnos, 1996.
- RATNER, Steven R., "Drawing a better line: Uti possidetis and the borders of new states", *American Journal of International Law*, Washington, vol. 90, núm. 4, octubre de 1996.
- RIBBELINK, O.M., "On the uniting of states in respect of treaties", *Netherlands Yearbook of International Law*, La Haya, vol. XXVI, 1995.
- SBOLCI, Luigi, "La partecipazione degli Stati ai trattati multilaterali mediante notificazione di successione", *Rivista de Diritto Internazionale*, Milán, vol. LXXIX, núm. 3, 1996.
- SHAW, Malcolm N., *International law*, 4a. ed., Cambridge, Cambridge University Press, 1997.
- SØRENSEN, Max *et al.*, *Manual de derecho internacional público*, trad. de la Dotación Carnegie para la Paz Internacional, México, Fondo de Cultura Económica, 1998.
- SZÉKELY, Alberto, *Instrumentos fundamentales de derecho internacional público*. 2a. ed., México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1989, ts. I y IV.
- TICHY, Helmut, "Two recent cases of state succession - An austrian perspective", *Austrian Journal of Public International Law (Österreichische Zeitschrift für öffentliches Recht und Völkerrecht)*, Viena, vol. 44, núm. 2, 1992.
- VALLAT, Francis, "First report on succession on States in respect of treaties, by Sir Francis Vallat, Special Rapporteur", *Yearbook of the International Law Commission 1974*, vol. II, primera parte.

INFORMACIÓN TOMADA DE INTERNET

Multilateral Treaties Deposited with the Secretary-General, Organización de las Naciones Unidas, Nueva York, (ST/LEG/SER.E), <http://www.un.org/Depts/Treaty> al 26 de mayo de 1999.