

**PROBLEMAS ACTUALES DE LA SUCESION  
DE ESTADOS**

**por MARIA PAZ ANDRES SAENZ DE SANTA MARIA**



## SUMARIO

- I. INTRODUCCION
- II. SUCESION DE ESTADOS DE RECIENTE INDEPENDENCIA:  
LA CONFIRMACION DE LA TABLA RASA
- III. UNIFICACION DE ESTADOS: EL ACUERDO COMO REGLA DE BASE
  1. **Un matrimonio de conveniencia: la unificación del Yemen**
  2. **Un matrimonio desigual: la reunificación de Alemania**
    - A) *Una hipótesis de absorción*
    - B) *La sucesión en los tratados: una solución ad hoc para un caso especial*
    - C) *La sucesión en otras materias*
- IV. SEPARACION DE ESTADOS: EL CASO DE LOS ESTADOS BALTICOS
  1. **¿Secesión o identidad?**
  2. **La sucesión en los tratados: la quiebra de las reglas convencionales**
- V. DISOLUCION DE ESTADOS: PLURALIDAD Y DIVERSIDAD
  1. **Una defunción pactada: la disolución de la URSS**
    - A) *Dos status distintos de Estados sucesores*
    - B) *La sucesión en los tratados*
      - a) *La continuidad como regla general*
      - b) *Las exigencias relativas al control del armamento nuclear*
    - C) *La sucesión en otras materias: del acuerdo a la discrepancia*
    - D) *La sucesión en Naciones Unidas: una solución política, jurídicamente discutible*
  2. **Un divorcio ejemplar: la disolución de Checoslovaquia**
    - A) *La sucesión en los tratados: la continuidad indiscutida*
    - B) *La sucesión en otras materias: una participación amistosa*
  3. **Una desaparición violenta: el caso de Yugoslavia**
    - A) *¿Separación o disolución?*
    - B) *Los principios que han de regir la sucesión*
    - C) *La sucesión en los tratados*
      - a) *La práctica incipiente de las nuevas Repúblicas*
      - b) *Un compromiso incómodo para el Tribunal Internacional de Justicia: el asunto de la aplicación de la convención sobre genocidio*
    - D) *La sucesión en otras materias: la batalla por la herencia*
    - E) *La sucesión en Naciones Unidas: la esquizofrenia jurídica de una decisión política*
- VI. CONCLUSIONES



## I. INTRODUCCION\*

A pesar de que constituye uno de los sectores clásicos del Derecho internacional público, el tema de la sucesión de Estados es quizá uno de los más controvertidos de este ordenamiento. De un lado, la abundante práctica existente es en buena medida diversa e incluso contradictoria, pues en la mayor parte de los casos no obedece a consideraciones jurídicas sino prácticas y de oportunidad, lo que hace difícil la inducción de reglas generales; de otro, la obra codificadora realizada por la CDI, que se concreta como es sabido en las convenciones de 1978 y 1983, ha resultado muy controvertida y cuenta con muchos detractores<sup>1</sup>.

Ello explica que en la reunión extraordinaria celebrada en el seno del Consejo de Europa por el Comité de Consejeros Jurídicos para el Derecho internacional público (CAHDI) sobre las cuestiones actuales de sucesión de Estados en Europa en enero 1992 se llegara a la conclusión de que:

les règles de droit international concernant la succession d'Etat sont en effet caractérisées par un manque de clareté; les Conventions de Vienne de 1978 et de 1983 en tant que telles ne peuvent être considérées comme constituant une codification du droit coutumier existant tout en reflétant indubitablement un certain nombre de règles juridiques coutumières. Il existe une tendance en faveur de la continuité des traités en vigueur, alors que différentes opinions ont été émises dans le Comité sur la question de savoir s'il doivent continuer automatiquement ou seulement sur la base du consentement des parties concernées. En tout cas, il s'avère nécessaire d'avoir une approche pragmatique et un dialogue entre les parties<sup>2</sup>.

No obstante, con independencia de los intensos debates doctrinales provocados por los convenios citados y habida cuenta además de que éstos se celebran bastantes años después del fenómeno descolonizador, hasta fechas recientes había motivos para pensar que la cuestión de la sucesión de Estados se había convertido en un ca-

---

\* La autora desea agradecer muy sinceramente al prof. J. A. Pastor Ridruejo las facilidades concedidas para acceder a la documentación de la Asesoría Jurídica Internacional del Ministerio de Asuntos Exteriores y su constante amabilidad.

<sup>1</sup> Baste citar a este respecto las duras críticas vertidas por D. P. O'CONNELL sobre la Convención sobre sucesión de Estados en materia de tratados en «Reflections on the State Succession Convention», *ZaöRV*, 1979, pp. 725-739. También, el riguroso estudio de A. GRUBER, *Le droit international de la succession d'Etats*, París, 1986, en el que expresa sus reservas sobre el método utilizado por la CDI, basado a su juicio en finalidades políticas y alejado de la práctica, y en el que tal vez demasiado tajantemente defiende la existencia de un derecho consuetudinario basado en la presunción de continuidad y de sucesión.

<sup>2</sup> Consejo de Europa, CAHDI (92) 2 rév.

pítulo cerrado si se exceptuaban algunos flecos pendientes de la aplicación del principio de libre determinación el cual, por otra parte, era el que había dado lugar con anterioridad a la inmensa mayoría de los supuestos producidos durante la época de las Naciones Unidas. Contra todo pronóstico, los cambios operados en Europa desde comienzos de los años 90 van a alterar radicalmente estos presupuestos, resucitando hipótesis de sucesión correspondientes a las categorías clásicas consideradas más propias de etapas ya superadas.

Estas nuevas perspectivas revitalizan el interés científico del tema y permiten por fin confrontar las normas convencionales con la práctica estatal y contrastar el acierto o desacierto de las opiniones doctrinales, disipando así en la medida de lo posible la duda que un día expresara O'CONNELL:

More ink has been expended on the question of State succession than on almost any other branch of international law except the law of the sea since 1960... But I sometimes wonder if we have not created an artificial edifice somewhat detached from diplomatic reality<sup>3</sup>.

Partiendo de estas premisas, el objeto de este trabajo es analizar los supuestos recientes de la práctica en materia de sucesión de Estados, tomando como fecha inicial de referencia la de 1990; en este sentido, aunque principalmente los casos abarcados se han producido en Europa, también aparecen en otras áreas geográficas. Para su análisis, los agruparemos atendiendo a las diferentes categorías de sucesión a las que pertenecen.

## II. SUCESION DE ESTADOS DE RECIENTE INDEPENDENCIA: LA CONFIRMACION DE LA TABLA RASA

El examen de la práctica dentro de los límites temporales que hemos señalado pone de relieve la existencia de dos casos de estas características: la terminación de los fideicomisos estratégicos de los Estados Unidos en el Pacífico y la independencia de Namibia.

Los primeros, establecidos en 1946, comprendían las dos mil pequeñas islas de la Micronesia y han dado lugar a la aparición de tres nuevos Estados: los Estados Federados de Micronesia, la República de las Islas Marshall y la República de Palau; tras la celebración de los correspondientes acuerdos entre cada una de ellas y los Estados Unidos, el Consejo de Administración Fiduciaria dio su consentimiento el 28 de mayo de 1986 para la finalización de fideicomiso mediante su conversión en Estados Libres Asociados de los Estados Unidos<sup>4</sup>,

<sup>3</sup> *Op. cit.*, p. 736.

<sup>4</sup> Respecto de las islas Marianas Septentrionales, se estableció una Commonwealth similar al vínculo existente con Puerto Rico por el que la Constitución americana se aplica en esos territorios y sus ciudadanos tienen la nacionalidad americana. Por su parte, el estatuto de los tres Estados Libres Asociados se establece a través de unos *compacts* por los que se definen las relaciones entre aquéllos y los Estados Uni-

lo que fue confirmado por el Consejo de Seguridad el 22 de diciembre de 1990<sup>5</sup>.

Pues bien, los Estados Federados de Micronesia han afrontado las cuestiones de sucesión de Estados suscitadas respecto a los acuerdos internacionales suscritos por los EEUU y declarados aplicables a aquellos territorios de conformidad con el acuerdo sobre administración fiduciaria de las NU para las antiguas islas bajo mandato japonés mediante una declaración cuyo contenido es el siguiente:

El 3 de noviembre de 1986 cesó la aplicación de los tratados y acuerdos internacionales a los Estados Federados de Micronesia en virtud de la aplicación de tratados por los Estados Unidos de América al territorio fideicometido de las Naciones Unidas de las islas del Pacífico. En relación con todos los tratados bilaterales celebrados válidamente por los Estados Unidos en nombre de los Estados Federados de Micronesia, o aplicados o hechos extensivos válidamente por aquéllos a estos últimos antes del 3 de noviembre de 1986, el Gobierno de los Estados Federados de Micronesia declara que examinará cada uno de esos tratados y comunicará su opinión al otro Estado Parte interesado. Entretanto, los Estados Federados de Micronesia seguirán cumpliendo provisionalmente y según el principio de reciprocidad, los términos de cada tratado que sean de aplicación válida y no sean incompatibles con la letra o el espíritu de la Constitución de los Estados Federados de Micronesia. El período de examen se prolongará hasta el 3 de noviembre de 1995, salvo en el caso de cualquier tratado respecto del cual se haga o se haya hecho con anterioridad una declaración de opinión. Al final de dicho período, el Gobierno de los Estados Federados de Micronesia considerará extinguidos todos aquellos tratados que no puedan considerarse vigentes de otra forma mediante la aplicación de las normas del derecho internacional consuetudinario.

El Gobierno de los Estados Federados de Micronesia espera sinceramente poder alcanzar, durante dicho período de examen, un acuerdo satisfactorio con los Estados partes interesados sobre la posibilidad de continuación o modificación de dichos tratados mediante los procedimientos habituales de negociación diplomática.

En relación con los tratados multilaterales aplicados con anterioridad, el Gobierno de los Estados Federados de Micronesia tiene la intención de revisar cada uno de ellos por separado y comunicar al depositario los pasos

---

dos, estableciendo que cada Estado tiene el control de sus asuntos internos y de sus relaciones internacionales, incluyendo la capacidad para celebrar tratados; otros acuerdos complementarios aseguran las relaciones en materia de seguridad y defensa, en las que los Estados Unidos siguen conservando una presencia importante. Para un análisis en profundidad de estos fideicomisos estratégicos del Pacífico y las soluciones alcanzadas vid. A. H. LEIBOWITZ, *Defining Status. A Comprehensive Analysis of United States Territorial Relations*, Dordrecht/Boston/Londres, 1989, especialmente pp. 481-703; R. GOY, «Le dernier territoire sous tutelle: les îles du Pacifique», *AFDI*, 1988, pp. 454-474.

<sup>5</sup> Res. CS 683 (1990). Vid. P. TAVERNIER, «L'année des Nations Unies 23 décembre 1989, 21 décembre 1990. Questions juridiques», *AFDI*, 1990, pp. 562-563.

que desea dar en cada caso, mediante la confirmación de la terminación, la confirmación de la sucesión o la adhesión. Durante dicho período de revisión, cualquier parte en un tratado multilateral aplicado o hecho extensivo de forma válida a los Estados Federados de Micronesia con anterioridad al 3 de noviembre de 1986 y que sea compatible con la letra o el espíritu de la Constitución de los Estados Federados de Micronesia podrá, según el principio de reciprocidad, invocar los términos de dicho tratado frente a los Estados Federados de Micronesia<sup>6</sup>.

Nos encontramos aquí ante una declaración unilateral de sucesión por medio de la cual el sucesor expresa su voluntad de decidir él mismo su sucesión y que obedece a una práctica ampliamente seguida por los Estados de reciente independencia, inaugurada por Tanganika en 1961. Tanto la formulada por los Estados Federados de Micronesia como la primera de la serie que acabamos de citar siguen el sistema del llamado «tiempo de reflexión» sobre el mantenimiento o no de las obligaciones convencionales que implica la aplicación provisional de los tratados implicados. En su día, la CDI puso de relieve que estas declaraciones tenían únicamente por efecto el establecer la base de un acuerdo colateral en forma simplificada entre el Estado sucesor y cada una de las partes en los tratados concluidos por el Estado predecesor; en efecto, como se ha dicho,

S'agissant d'un acte unilatéral dont les effets juridiques ne peuvent dépendre de la seule volonté de son auteur, on peut considérer que la déclaration unilatérale de succession renferme une sorte de proposition personnelle que les Etats tiers peuvent accepter ou refuser: proposition de continuité provisoire, doublée d'une proposition d'ouvrir des négociations pour régler définitivement et d'un commun accord le sort des traités<sup>7</sup>.

Partiendo de esta perspectiva, el art. 9 de la Convención sobre la sucesión de Estados en materia de tratados, de 1978, dispone que «las obligaciones o los derechos derivados de tratados en vigor respecto de un territorio en la fecha de una sucesión de Estados no pasarán a ser obligaciones o derechos del Estado sucesor ni de otros Estados partes en esos tratados por el solo hecho de que el Estado sucesor haya formulado una declaración unilateral en la que se prevea el mantenimiento en vigor de los tratados respecto de su territorio».

Una fórmula diferente en cuanto a la forma pero similar en cuanto al fondo es la adoptada por Namibia en su Constitución de 1990, cuyo art. 143, relativo a «los acuerdos internacionales existentes», establece que:

---

<sup>6</sup> El texto de la Declaración puede verse en la Resolución de 26 de enero de 1993, de la Secretaría General Técnica del Ministerio de Asuntos Exteriores, sobre aplicación del artículo 32 del Decreto 801/1972, relativo a la ordenación de la actividad de la Administración del Estado en materia de tratados internacionales (BOE de 10 de febrero 1993).

<sup>7</sup> A. GRUBER, *op. cit.*, p. 221. Sobre las declaraciones unilaterales de sucesión puede verse, entre otros, esta autora, pp. 220-222 y 244-246, y Z. MERIBOUTE, *La Codification de la Succession d'Etats aux Traités*, París, 1984, pp. 104-107.



Todos los acuerdos internacionales existen vinculantes para Namibia permanecerán en vigor a menos que y hasta que la Asamblea Nacional disponga lo contrario conforme al artículo 63.2.d).

figurando en este sentido entre las facultades de la Asamblea Nacional la de:

considerar y decidir si se revalidan o no los acuerdos internacionales que se concertaron con anterioridad a la fecha de la independencia por parte de las administraciones que actuaban en Namibia y en las que históricamente la mayoría del pueblo namibio no tuvo representación ni participación democráticas<sup>8</sup>.

Con posterioridad, Namibia ha ido tomando ya posición en relación con algunos tratados. Así, ha presentado notificaciones de sucesión respecto de los convenios de Ginebra sobre derecho humanitario bélico<sup>9</sup>, utilizando en este sentido el derecho que le reconoce el art. 17.1 de la Convención de 1978, y ha manifestado su consentimiento en obligarse por algunos tratados que con anterioridad no se aplicaban a su territorio<sup>10</sup>.

En ambos casos, estamos ante la afirmación por parte del Estado de reciente independencia de su voluntad de controlar la asunción de obligaciones convencionales, lo que es conforme con la práctica internacional en la materia y la regla de la tabla rasa consagrada en el art. 16 de la Convención de 1978. De otra parte, se trata sin duda de los penúltimos supuestos dentro de esta categoría de sucesión de Estados, a la espera de la solución de los últimos casos pendientes.

---

<sup>8</sup> art. 63.d) de la Constitución de la República de Namibia, cuyo texto puede consultarse en Cortes Generales, *BLE*, 1991-119/120.

<sup>9</sup> *Vid.* Resolución de 28 de mayo de 1992, de la Secretaría General Técnica del Ministerio de Asuntos Exteriores, sobre aplicación del artículo 32 del Decreto 801/1972, relativo a la ordenación de la actividad de la Administración del Estado en materia de tratados internacionales (*BOE* de 25 de junio de 1992).

<sup>10</sup> Convenio por el que se establece el Consejo de Cooperación aduanera de 1950 (*vid.* Resolución de 18 de septiembre de 1992, de la Secretaría General Técnica del Ministerio de Asuntos Exteriores, sobre aplicación del artículo 32 del Decreto 801/1972, relativo a la ordenación de la actividad de la Administración del Estado en materia de tratados internacionales, *BOE* de 6 de octubre de 1992); Convenio sobre relaciones diplomáticas de 1961, Convenio sobre relaciones consulares de 1963, Tratado sobre la no proliferación de armas nucleares de 1968 (*vid.* Resolución de 26 de enero de 1993, de la Secretaría General Técnica del ministerio de Asuntos Exteriores, sobre aplicación del artículo 32 del Decreto 801/1972, relativo a la ordenación de la actividad de la Administración del Estado en materia de tratados internacionales, *BOE* de 10 de febrero de 1993, p. 3794); Convenio sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer de 1979, Convenio constitutivo del Fondo Internacional para el Desarrollo Agrícola de 1976 (*vid.* Resolución de 19 de mayo de 1993, de la Secretaría General Técnica del Ministerio de Asuntos Exteriores, sobre aplicación del artículo 32 del decreto 801/1972, relativo a la ordenación de la actividad de la Administración del Estado en materia de tratados internacionales, *BOE* de 31 de mayo de 1993).

### III. UNIFICACION DE ESTADOS: EL ACUERDO COMO REGLA DE BASE

Al abordar las distintas hipótesis de sucesión incluidas en las dos convenciones de 1978 y 1983 tanto la CDI como la doctrina se han inclinado por señalar ésta como la de más frecuente aparición en el futuro en atención a las posibles ventajas políticas y económicas de la reagrupación de Estados<sup>11</sup>. Aunque los pronósticos no han sido totalmente exactos porque, como veremos más adelante, otras categorías han venido a cobrar también plena operatividad, en este capítulo la práctica de los años 90 presenta dos asuntos: la unificación del Yemen y la reunificación de Alemania.

#### 1. Un matrimonio de conveniencia: la unificación del Yemen

Divididos desde la época de la colonización, la República árabe del Yemen y la República democrática y popular del Yemen protagonizaron diversos intentos de unificación desde comienzos de los años 70, complicados tanto por etapas de relaciones tormentosas entre ambos Estados como por difíciles procesos políticos internos de cada uno de ellos<sup>12</sup>. Por fin, la aspiración se materializa en el Acuerdo sobre el establecimiento de la República, de 22 de abril de 1990<sup>13</sup>, cuyo art. 1 proclama la fusión en los siguientes términos:

On the 26th of May 1990 (corresponding to the first of Dhi'lQa'da of the Hegira year 1410), there shall be established between the State of the Yemen Arab Republic and the State of the People's Democratic Republic of Yemen (both parts of the Yemeni Homeland) a full and complete union, based on a merger, in which the international personality of each of them shall be integrated in a single international person called "the Republic of Yemen". The Republic of Yemen shall have one legislative, executive and judicial power.

La modalidad prevista en este artículo se corresponde plenamente con la categoría de unificación de Estados regulada en los convenios de 1978 y 1983, según los cuales ésta se produce «cuando dos o más Estados se unan y forme de ese modo un Estado sucesor»<sup>14</sup>. Como pusiera de relieve la CDI,

<sup>11</sup> En su primer Informe sobre la sucesión de Estados en lo que respecta a los derechos y obligaciones derivados de fuentes distintas de los tratados, M. BEDJAOUTI afirma: «Una tercera hipótesis de sucesión de Estados nos coloca de algún modo en las perspectivas de lo que se podría denominar un determinado "futurismo jurídico". Es el caso de la fusión, realizada ciertamente a menudo en el pasado, pero que parece sobre todo ser la fórmula del porvenir, de la era de las agrupaciones y de los grandes conjuntos políticos. En la evolución de la humanidad se ha conocido la época de los nacionalismos, que cede paulatinamente su puesto a la de las integraciones. Probablemente será menos el fenómeno pereciente de la descolonización que el fenómeno incipiente de las integraciones al que marque el porvenir del planeta y plantee problemas de sucesión de Estados» (*Anuario CDI 1968-II*, p. 98). En parecidos términos se expresa Z. MERIBOUTE, *op. cit.*, p. 186.

<sup>12</sup> Vid. la evolución histórica del proceso de unificación en R. GOY, «La réunification du Yémen», *AFDI*, 1990, pp. 249-265.

<sup>13</sup> Texto en *ILM*, vol. XXX, 1991, pp. 820-823.

<sup>14</sup> Art. 31 Convención 1978, arts. 16, 29 y 39 Convención 1983.

se refiere al caso de la sucesión de Estados que resulta de la unificación en un Estado de dos o más *Estados* que tenían personalidad internacional propia en la fecha de la sucesión... La sucesión de Estados prevista... supone pues la desaparición de dos o más Estados soberanos y, mediante su unificación, la creación de un nuevo Estado<sup>15</sup>.

El acuerdo se limita a establecer el sistema institucional para un período transitorio que finalizó con la entrada en vigor de la nueva Constitución, adoptada el 21 de mayo de 1990, donde se regulan los aspectos internos de la sucesión en los ámbitos institucionales, legislativos, de servicios públicos, etc. Por contra, la sucesión en materia de tratados internacionales se contempla en una carta conjunta dirigida por los dos antiguos ministros de Asuntos Exteriores al Secretario General de las NU el 19 de mayo de 1990, en la que se asume que

all treaties and agreements concluded between either the Yemen Arab Republic or the People's Democratic Republic of Yemen and other States and international organizations in accordance with international law which are in force on 22 May 1990 will remain in effect, and international relations existing on 22 May 1990 between the People's Democratic Republic of Yemen and the Yemen Arab Republic and other States will continue<sup>16</sup>.

En realidad, esto supone la aceptación del principio general de continuidad establecido en el art. 31.1 de la Convención de 1978, el cual recoge a su vez la práctica seguida en casos anteriores<sup>17</sup>. No obstante, la declaración que comentamos es tan genérica que omite ciertas precisiones, como la relativa a los límites territoriales de aplicación de los tratados hasta entonces en vigor; tal concreción, habitual en la práctica, aparece en el párrafo 2 del mencionado artículo y cabe entender que se aplica en el caso de la República del Yemen.

Otra cuestión interesante es la relativa a la calidad de miembro de las Naciones Unidas del nuevo Estado procedente de la fusión. El procedimiento seguido ha sido totalmente informal: partiendo de que el Yemen del norte era miembro de las NU desde 1947 y el Yemen del Sur desde 1967, el Secretario General de la organización comunicó a los órganos principales de la misma la nota de los ministros de asuntos exteriores antes transcrita y esto fue suficiente para la sustitución, que abarcó incluso a la condición de miembro por elección del Consejo de Seguridad de que disfrutaba la República democrática y popular del Yemen para los años 1990-1991. Similares

<sup>15</sup> Informe de la Comisión a la Asamblea General, Doc A/8710/Rev. 1, *Anuario CDI* 1972-II, p. 312.

<sup>16</sup> Texto recogido también en *ILM cit.*, p. 821.

<sup>17</sup> Los precedentes más recientes son la unión de Egipto y Siria en 1958 para constituir la República Árabe unida y la unificación de Tanganyika y Zanzibar en la República Unida de Tanzania en 1964. *Vid.* el Proyecto de artículos sobre la sucesión de Estados en materia de tratados, con sus comentarios, aprobado por la CDI en su 26.º período de sesiones, Doc. A/CONF.80/4, en N.U., *Conferencia de las Naciones Unidas sobre la sucesión de Estados en materia de tratados. Documentos Oficiales*, vol. III, Nueva York, 1979, pp. 90-94.

procedimientos habían funcionado en los casos anteriores<sup>18</sup> y en el caso que nos ocupa se siguieron también en otras organizaciones internacionales<sup>19</sup>.

## 2. Un matrimonio desigual: la reunificación<sup>20</sup> de Alemania

Estado dividido tras la II Guerra Mundial<sup>21</sup>, los acontecimientos en los países del Este de Europa que dieron lugar a la caída del muro de Berlín el 9 de noviembre de 1989 precipitaron la solución de un problema que fue durante muchos años el buque insignia de la guerra fría<sup>22</sup>.

Desde el punto de vista de los textos, la reunificación conoce una etapa preparatoria con el tratado de 18 de mayo de 1990 por el que se establece una unión económica, monetaria y social entre la RFA y la RDA y se realiza en el Tratado relativo al

<sup>18</sup> Vid. el texto citado en nota anterior sobre lo ocurrido con la RAU y Tanzania. Aunque el tema de la sucesión en materia de adquisición de la calidad de miembro de organizaciones internacionales no ha sido abordado todavía por la CDI dada su complejidad, es indiscutible que ésta es una cuestión que ha de resolverse caso por caso, a la luz del tratado constitutivo de la organización de que se trate; en esta vía, debe advertirse que en muchas organizaciones la adquisición de la calidad de miembro está sujeta a un proceso formal de admisión, como ocurre en NU, y en estos casos el nuevo Estado no tiene derecho automáticamente a convertirse en parte. No obstante, en los dos supuestos citados en esta nota se hizo una excepción: en el caso de la RAU se juzgó suficiente con la notificación enviada por este nuevo Estado comunicando la unión para que sus representantes ocuparan los puestos de Egipto y Siria sin objeción ninguna y lo mismo se hizo con Tanzania. Para un estudio de la situación en diversas organizaciones, puede verse el comentario de la CDI al art. 4 del Proyecto de artículos sobre sucesión de Estados en materia de tratados, *doc. cit.* en nota anterior, pp. 9-12.

<sup>19</sup> Así se hizo en la Organización Mundial de la Propiedad Intelectual (*vid.* Res. de 8 de mayo de 1991 de la Secretaría General Técnica del ministerio de Asuntos Exteriores, sobre aplicación del artículo 32 del Decreto 801/1972, relativo a la ordenación de la actividad de la Administración del Estado en materia de tratados internacionales (*BOE* 23 de mayo de 1991), y en varias instituciones financieras como el BIRD, la Corporación Financiera Internacional, la Asociación Internacional de Desarrollo y el organismo Multilateral de Garantía de Inversiones (*vid.* Res. de 28 de mayo de 1992 de la Secretaría General Técnica del Ministerio de Asuntos Exteriores, sobre aplicación del artículo 32 del Decreto 801/1972, relativo a la ordenación de la actividad de la Administración del Estado en materia de tratados internacionales (*BOE* de 25 de junio de 1992).

<sup>20</sup> La utilización del término «reunificación» pretende poner de relieve que estamos ante la reaparición de un Estado que ya existió en épocas pasadas y que luego desapareció como consecuencia de un fenómeno de división. Sin embargo, P. BRETTON considera que es preferible emplear el término «unificación» puesto que las fronteras actuales de Alemania no se corresponden con las que tenía en 1937 (*vid.* «Les problèmes juridiques internationaux posés par l'unification de l'Allemagne», *RGDIP*, t. 95, 1991, p. 674). En el resto de la doctrina que se ha ocupado de este asunto se usan ambos términos indistintamente.

<sup>21</sup> Sobre el tema puede verse, entre otros, J. CRAWFORD, *The Creation of States in International Law*, Oxford, 1979, pp. 273-280.

<sup>22</sup> La reunificación alemana ha sido ya objeto de estudio por varios autores; cabe citar al respecto: C. SCHRICKE, «L'Unification Allemande», *AFDI*, t. XXXVI, 1990, pp. 47-87; W. CZAPLINSKI, «Quelques aspects juridiques de la réunification de l'Allemagne», *AFDI*, t. XXXVI, 1990, pp. 89-105; K. HAILBRONNER, «Legal Aspects of the Unification of the Two German States», *EJIL/JEDI*, vol. 2, 1991, pp. 18-41; G. GUILLAUME, «L'unification allemande. Succession aux traités et droit communautaire», *L'Europe et le Droit. Mélanges en hommage à J. Boulois*, París, 1991, pp. 311-323; J. A. FROWEIN, «The Reunification of Germany», *AJIL*, vol. 86, 1992, pp. 152-163.

establecimiento de la unidad alemana de 31 de agosto de 1990<sup>23</sup>; paralelamente, el establecimiento de la unidad alemana hacía necesario solucionar los problemas de relación con las cuatro potencias vencedoras de la contienda mundial, para lo cual se celebran el Tratado sobre el arreglo definitivo relativo a Alemania, de 12 de septiembre de 1990 entre RFA, RDA, EEUU, Reino Unido, Francia y URSS<sup>24</sup>, el Tratado sobre las relaciones de buena vecindad entre la RFA y la URSS, de 9 de noviembre de 1990<sup>25</sup> y el Tratado relativo a la confirmación de la frontera entre la RFA y Polonia, de 14 de noviembre de 1990<sup>26</sup>. Desde la óptica de la sucesión de Estados, el más importante de todos ellos es el relativo al establecimiento de la unidad alemana, de agosto de 1990, en el que centraremos nuestro estudio. Como se ha señalado, es un instrumento complejo y original por razón de su objeto: celebrado entre dos Estados, define las condiciones por las que uno absorberá al otro tanto respecto del derecho internacional como del derecho interno, por lo que entraña incluso modificaciones constitucionales<sup>27</sup>; el tratado no realiza la adhesión, la cual es el resultado de la decisión de la RDA, sino que regula las condiciones de la misma partiendo de la incorporación, a la que se refiere en el art. 1 en los siguientes términos:

(1) El 3 de octubre de 1990, fecha en la cual la adhesión de la República democrática alemana a la República Federal de Alemania produce efecto en los términos del artículo 23 de la Ley Fundamental, los Länder de Brandeburgo, Mecklenburgo-Pomerania occidental, Saxe, Saxe-Anhalt y Turinga se convertirán en Länder de la República Federal de Alemania...

(2) Los 23 distritos de Berlín constituirán el Land de Berlín.

#### A) *Una hipótesis de absorción*

Ante todo, se plantea una cuestión previa relativa a la categoría de sucesión ante la que nos encontramos. El interrogante obedece al hecho de que la base constitucional elegida para la reunificación, desechando otras posibilidades<sup>28</sup>, ha sido el art. 23 de la Ley Fundamental de la RFA el cual, tras enumerar la lista de los *Länder* a los que se aplicaba ésta, añadía que la Ley se aplicaría también en otras partes de Ale-

<sup>23</sup> Texto en *RGDIP*, t. 94, 1990, pp. 1129-1165.

<sup>24</sup> Texto en *RGDIP*, t. 94, 1990, pp. 1166-1170. Un análisis de este tratado puede encontrarse en P. BRETTON y en C. SCHRICKE, ambos *op. cit.*. La cuestión de Berlín es objeto del Acuerdo sobre el Arreglo de ciertas cuestiones relativas a Berlín, celebrado el 25 de septiembre de 1990 entre RFA, EEUU, Francia y Reino Unido y de la Declaración suspendiendo el ejercicio de los derechos y responsabilidades cuatripartitas, efectuada por EEUU, Francia, Reino Unido y URSS el 1 de octubre de 1990 (textos en *RGDIP cit.* en esta misma nota, pp. 1171-1176).

<sup>25</sup> Texto en *RGDIP*, t. 95, 1991, pp. 214-225.

<sup>26</sup> Texto en *RGDIP*, t. 95, 1991, pp. 212-213.

<sup>27</sup> C. SCHRICKE, *op. cit.*, p. 73.

<sup>28</sup> El art. 146 de la Ley Fundamental, redactado con el objetivo de la unidad alemana, preveía que la Ley de Bonn dejaría sitio a una constitución adoptada libremente por el pueblo alemán. De haberse utilizado este procedimiento, hubiéramos estado ante un auténtico supuesto de fusión de dos Estados.

mania después de la adhesión de éstas; sobre esta base, la Cámara del pueblo de la RDA adoptó el 23 de agosto 1990 una resolución de adhesión cuyo efecto se produciría el 3 de octubre. Por consiguiente, lo efectuado en el caso alemán ha sido una absorción de un Estado por otro y no una fusión de dos Estados para dar lugar a la aparición de otro nuevo<sup>29</sup> por lo que al menos desde un punto de vista teórico se podría afirmar que estamos ante una hipótesis de sucesión distinta de la de unificación<sup>30</sup>. Sin embargo, tanto la CDI como las Conferencias de Viena que se ocuparon de la codificación y desarrollo progresivo del tema optaron por incluir estos casos dentro de la rúbrica general de unificación de Estados. Así, en su comentario al Proyecto de artículos sobre sucesión de Estados en materia de tratados la Comisión puso buen cuidado en aclarar que los artículos propuestos sobre unificación «abarcan el supuesto de la fusión de un Estado con otro Estado aun cuando subsista la personalidad internacional del segundo después de haberse unido...» añadiendo que hay que «poner en claro que el supuesto de un Estado que se incorpora a otro Estado y al hacerlo deja de existir» está comprendido en estos artículos<sup>31</sup>. No hay duda pues al respecto, con independencia de que, como veremos más adelante, el empeño por aplicar las mismas reglas a supuestos que en realidad son diferentes va a plantear problemas en la práctica.

#### B) *La sucesión en los tratados: una solución ad hoc para un caso especial*

En efecto, como es sabido, el art. 31 de la Convención de 1978 establece como regla general para los casos de unificación de Estados el principio de continuidad para todos los tratados en vigor en la fecha de la sucesión de Estados salvo que los Estados interesados acuerden otra cosa o que la aplicación del tratado respecto del Estado sucesor resulte incompatible con el objeto y el fin del tratado o cambie radicalmente las condiciones de su ejecución; la aplicación de los tratados como consecuencia de la continuidad se producirá en principio sólo respecto de la parte del territorio del Estado en la cual estaban en vigor en la fecha de la sucesión. Aunque este contenido se corresponde con la propuesta de la CDI, la cuestión no resultó tan pacífica en el seno de la Conferencia de Viena pues precisamente la RFA.—y seguro que no por casualidad— presentó una enmienda tendente a suavizar la regulación en

---

<sup>29</sup> En esta interpretación coincide la doctrina sin discordancias. Vid. C. SCHRICKE, *op. cit.*, pp. 57-60; K. HAILBRONNER, *op. cit.*, p. 32; G. GUILLAUME, *op. cit.*, pp. 315-316.

<sup>30</sup> La fórmula elegida puede quizá ser explicada también en términos de identidad, como ficción jurídica aplicada a la RFA respecto a la antigua Alemania. Así lo sugiere K. HAILBRONNER, *op. cit.*, p. 34 y lo afirma explícitamente J. A. FROWEIN de la manera siguiente: «From the way German reunification took place, the identity of the subject of international law called the Federal Republic of Germany was clearly not affected in any way. Since the Federal Republic had always claimed identity with the former German state, one may well conclude that this identity has now been formally confirmed by history and cannot be put into doubt» (*op. cit.*, p. 157).

<sup>31</sup> Comentario al art. 32. NU, *Conferencia de las NU sobre la sucesión de Estados en materia de tratados. Documentos oficiales*, vol. III, pp. 88 y 94.

beneficio del Estado sucesor cuyo tenor, en la versión revisada, consistía en incluir una excepción más al principio de continuidad de la manera siguiente:

c) que se desprenda del tratado o conste de otro modo que la aplicación del tratado, en su totalidad o en parte, respecto del Estado sucesor sería incompatible con otra obligación convencional; en tal caso, incumbe al Estado sucesor indicar el tratado cuyas disposiciones continuarán en vigor<sup>32</sup>.

Las razones que avalaban la propuesta fueron explicadas así por TREVIRANUS, representante de la RFA:

La situación que vaya a existir después de una unificación de Estados exige un trato especial. En un Estado compuesto de varias entidades anteriormente independientes, habrá diferentes regímenes convencionales, y se aplicarán reglas diferentes en distintas zonas del nuevo Estado o incluso en una misma zona. Es inevitable, por consiguiente, que haya conflictos. Puede incluso que algunos tratados resulten inaplicables debido a la aplicación de otro instrumento en la misma parte del nuevo Estado o en otra parte de éste... Las salvaguardias previstas... son insuficientes para proporcionar una solución justa y equitativa a esos conflictos, ya que se refieren solamente a un tratado y no toman en cuenta la posibilidad de que estén en vigor en el territorio otros tratados<sup>33</sup>.

No habiendo encontrado acogida por parte de la mayoría de los representantes de los Estados, la enmienda fue finalmente retirada pero el tema fue retomado por los Estados Unidos al proponer la inclusión de un nuevo artículo relativo a los conflictos entre regímenes convencionales en estos casos de unificación de Estados en el que se propugnaba el recurso a las consultas y negociación y, a falta de acuerdo, la pérdida de vigencia de las obligaciones incompatibles transcurrido un año<sup>34</sup>, esta propuesta también fue retirada y transformada en un proyecto de resolución de la Conferencia<sup>35</sup> el cual finalmente se convirtió en una Resolución relativa a las obligaciones y los derechos, derivados de tratados, incompatibles a que puede dar lugar a una unificación de Estados, aprobada por la Conferencia, en la que ésta, reconociendo el problema y la conveniencia de resolverlo mediante consultas y negociaciones,

---

<sup>32</sup> Doc. A/CONF.80/C.1/L.45/rev.1, *Conferencia de las NU sobre la sucesión de estados en materia de tratados. Documentos Oficiales*, vol. III, p. 165. La primera versión de la enmienda, más radical, proponía como excepción a la continuidad: «c) que se desprenda del tratado o conste de otro modo que la aplicación del tratado, en su totalidad o en parte, respecto del Estado sucesor sería incompatible con otra obligación convencional; en tal caso, ninguna de las disposiciones en conflicto continuarán en vigor para el Estado sucesor» (Doc. A/CONF.80/C.1/L.45, *Conferencia de las NU... cit.*, pp. 138-139).

<sup>33</sup> *Conferencia de las NU sobre la sucesión de Estados en materia de tratados. Documentos Oficiales*, vol. II, p. 31.

<sup>34</sup> Vid. el texto en *Conferencia de las NU sobre la sucesión de Estados en materia de tratados. Documentos Oficiales*, vol. III, pp. 165-166.

<sup>35</sup> *Ibid.*, p. 166.

Recomienda que, si una unificación de Estados da lugar a obligaciones o derechos, derivados de tratados, incompatibles, el Estado sucesor y los otros Estados partes en los tratados de que se trate hagan todo lo posible para resolver de mutuo acuerdo la cuestión<sup>36</sup>.

Con este planteamiento, no era difícil pronosticar inconvenientes para la aplicación del art. 31 de la Convención a los casos de unificación de Estados por absorción, especialmente en el caso de Alemania, habida cuenta de que la RFA y la RDA estaban profundamente involucradas en una red de alianzas políticas, militares y económicas radicalmente incompatibles entre sí, de tal manera que la aplicación estricta del principio de continuidad hubiera conducido a situaciones aberrantes: la Alemania unida hubiera sido a la vez miembro de la OTAN y del Pacto de Varsovia, de la Comunidad Europea y del COMECON respectivamente, para las dos partes de su territorio. La solución para esta esquizofrenia no podía esperar a la posterior desaparición de las organizaciones de los países socialistas, que entonces todavía no se podía prever con certeza, por lo que se introduce en el Tratado relativo al establecimiento de la unidad alemana, de 1990, que regula la sucesión en materia de tratados en su capítulo IV, apartándose de las reglas de la Convención de Viena y estableciendo una distinción radical entre los celebrados por la RFA y los correspondientes a la RDA.

Los primeros se contemplan en el art. 11, que dispone:

Las Partes Contratantes aceptan como principio que los tratados internacionales y acuerdos en los cuales la República Federal de Alemania es una Parte Contratante, incluyendo los tratados por los que se constituyan en miembros de organizaciones o instituciones, se mantendrán en vigor y los derechos y obligaciones que surjan de ellos, con la excepción de los tratados citados en el Anexo I, además obligarán en el territorio señalado en el artículo 3 de este Tratado. Donde sean necesarios ajustes en casos individuales, el Gobierno alemán consultará con las respectivas partes contratantes<sup>37</sup>.

La opción escogida en este artículo consiste en la aplicación del principio de variabilidad de los límites territoriales de los tratados, recogido en la Convención de 1978 para la categoría de sucesión respecto de una parte del territorio en el art. 15, que constituirá la regla general respecto de los tratados de la RFA con la excepción de los vinculados al particular estatuto político-militar de este Estado, citado en el anexo I (acuerdos de París de 1954 sobre estacionamiento de tropas aliadas en el territorio de la RFA y el estatuto del cuartel general de la OTAN y acuerdos sobre inspecciones realizadas en virtud del tratado americano-soviético de 1987 sobre reducción de misiles de corto y medio alcance), si bien no se incluye dentro de las excepciones los tratados sobre pertenencia a alianzas militares (OTAN y UEO), a los que se les aplica la regla general.

<sup>36</sup> *Ibid.*, p. 194.

<sup>37</sup> El art. 3 del Tratado enumera los *Landër* que hasta entonces constituían la RDA.



Por contra, el art. 12 del Tratado de 1990 dispone para los convenios de la RDA:

(1) Las Partes contratantes están de acuerdo en que, en conexión con el establecimiento de la unidad alemana, los tratados internacionales de la República Democrática Alemana serán discutidos con las partes contratantes afectadas con el objeto de regular o confirmar la continuidad en su aplicación, ajustes o terminación, teniendo en cuenta la protección de la seguridad, el interés de los Estados afectados, las obligaciones de los tratados de la República Federal de Alemania así como los principios de libertad, orden básico democrático gobernado por el imperio del Derecho, y respetando la competencia de las Comunidades Europeas.

(2) La Alemania unificada determinará su posición en relación con la continuidad de los tratados internacionales de la República Democrática Alemana siguiendo consultas con las respectivas partes contratantes y con las Comunidades Europeas en los casos en que la competencia de la última se vea afectada.

(3) La Alemania unificada intentará acceder a organizaciones internacionales u otros tratados multilaterales de los cuales sea parte la República Democrática Alemana pero no lo sea la República Federal de Alemania; el acuerdo será alcanzado con las respectivas partes contratantes y con las Comunidades Europeas en los casos en que la competencia de la última se vea afectada.

Como señala SCHRICKE, este artículo deja planear la incertidumbre sobre la suerte de los tratados de la RDA puesto que deja a la Alemania unida la posibilidad de seleccionar en función de unos principios bastante generales y después de consultas con las demás partes en el tratado. En consecuencia, si bien no se excluye por completo la aplicación del principio de variabilidad de los límites territoriales a los tratados de la RDA, no obstante,

La distinction qui y est faite entre la maintien en vigueur ou l'adaptation des traités, qui supposent que des "dispositions nécessaires" soient prises, et la cessation des traités, qui résulte d'une simple constatation, semble présumer que la cessation sera la norme et le maintien en vigueur ou l'adaptation l'exception, exception qui impliquera une action positive<sup>38</sup>.

En definitiva, como apunta GUILLAUME<sup>39</sup>, el resultado alcanzado ha consistido en aplicar también el principio de variabilidad de los límites territoriales del tratado pero con retoques, descartando la regla prevista en la Convención de 1978 para los casos de unificación de Estados, lo que deja en entredicho la eficacia de la Convención de 1978 en lo que añade a esta hipótesis de sucesión.

<sup>38</sup> *Op cit.*, pp. 75-76.

<sup>39</sup> *Op cit.*, p. 317.

El análisis de la práctica convencional posterior registra ya la aplicación de la solución establecida en los artículos 11 y 12 del Tratado de 1990, siendo el depositario del tratado quien se encarga de comunicarlo a las demás partes. Así, en relación con la Convención sobre el estatuto de los refugiados, de 1951 y su Protocolo de 1967, el Secretario General de NU al referirse a la posición de la RDA incluye en una de sus comunicaciones la siguiente observación:

A este respecto, se recuerda que, debido a la adhesión de la República Democrática Alemana a la República Federal de Alemania, con efecto a partir del 3 de octubre de 1990, los dos Estados alemanes se han unido para formar un solo Estado soberano, a partir de la fecha de la unificación, la República Federal de Alemania actúa en las Naciones Unidas bajo la denominación de Alemania. El Tratado de 31 de agosto de 1990 (Tratado de Unificación) establece, en su artículo 11, que «... los tratados y acuerdos internacionales de los que la República Federal de Alemania sea Parte Contratante,... mantendrán su validez...».

Se recuerda que la República Federal de Alemania firmó la Convención el 19 de noviembre de 1951 y la ratificó el 1 de diciembre de 1953 y que se adhirió al Protocolo el 5 de noviembre de 1969<sup>40</sup>.

Parecida advertencia formula en relación con la Convención contra la tortura, de 1984<sup>41</sup>. otros depositarios han actuado de modo semejante, como ocurre con la Convención sobre la pronta notificación de accidentes nucleares, de 1986, respecto de la cual se aclara que:

Por Nota de fecha 4 de octubre de 1990, la República Federal de Alemania informó al Director General de que, tras la adhesión de la República Democrática Alemana a la República Federal de Alemania con efecto el 3 de octubre de 1990, los tratados en que la República Federal de Alemania es parte contratante, con excepción de ciertos tratados que no son pertinentes para el organismo, conservarán su validez y que los derechos y obligaciones resultantes de los mismos se referirán también al territorio de la anterior República Democrática Alemana. Por la misma Nota se informó al Director General de que la Alemania unida determinaría su posición con

<sup>40</sup> Vid. Resolución de 13 de septiembre de 1991, de la Secretaría General Técnica del Ministerio de Asuntos Exteriores, sobre aplicación del artículo 32 del Decreto 801/1972, relativo a la ordenación de la actividad de la Administración del Estado en materia de tratados internacionales (BOE de 19 de octubre de 1991).

<sup>41</sup> «En este sentido, se recordará que, al unirse la República Democrática Alemana a la República Federal de Alemania con efecto el día 3 de octubre de 1990, los dos Estados alemanes quedan unidos y forman un único Estado soberano» (vid. Resolución de 27 de enero de 1992, de la Secretaría General Técnica del Ministerio de Asuntos Exteriores, sobre aplicación del artículo 32 del Decreto 801/1972, relativo a la ordenación de la actividad de la Administración del Estado en materia de tratados internacionales (BOE de 7 de febrero de 1992).

respecto a los tratados de la República Democrática Alemana tras celebrar consultas con las partes en los tratados<sup>42</sup>.

También, en el caso del Convenio para la represión de actos ilícitos contra la seguridad de la navegación marítima y del Protocolo para la represión de actos ilícitos contra la seguridad de las plataformas fijas emplazadas en la plataforma continental, de 1988, se indica que «El 3 de octubre de 1990 la República Democrática de Alemania se unió a la República Federal de Alemania»<sup>43</sup> y en el Convenio para el reconocimiento recíproco de punzones de pruebas de armas de fuego portátiles, de 1969, se apunta que «las obligaciones de la República Federal de Alemania se extienden... sobre el territorio de la antigua República Democrática de Alemania»<sup>44</sup>; finalmente, en la mayoría de los convenios sobre propiedad intelectual e industrial se advierte que a partir del 3 de octubre de 1990 la RDA «cesa como parte de este Convenio a resultas de su adhesión a la República Federal de Alemania»<sup>45</sup>.

---

<sup>42</sup> Vid. Resolución de 28 de mayo de 1992, de la Secretaría General Técnica del Ministerio de Asuntos Exteriores, sobre aplicación del artículo 32 del Decreto 801/1972, relativo a la ordenación de la actividad de la Administración del Estado en materia de tratados internacionales (BOE de 25 de junio de 1992). Lo mismo se indica para la Convención sobre asistencia en caso de accidente nuclear o emergencia radiológica (*ibid.*). En esta Resolución se incluye una relación de los tratados concertados entre España y la antigua RDA que han quedado extinguidos con el establecimiento de la unidad de Alemania. A este propósito, nuestro Consejo de Estado ha tenido que ocuparse de un Canje de Cartas constitutivo de acuerdo sobre supresión de visados celebrado entre España y la RDA en junio de 1990; en la fecha en que emite el preceptivo ya se había producido la incorporación a la RFA, por lo que el órgano consultivo señala: «Queda así planteado un caso de sucesión de Estados en su materia de tratados. Lo más probable es que el Acuerdo de que se trata, que se aplicó provisionalmente desde el canje de cartas haya cumplido ya su misión y no sea ya necesario gestionar su entrada en vigor definitiva, dado que la cuestión sobre la que recae está ya resuelta entre España y la República Federal de Alemania, Estados miembros ambos de la Comunidad Europea. De ser así las cosas, procedería quizá consultar el caso con las autoridades competentes de la República Federal de Alemania para acordar con ellas lo que proceda en relación con la cuestión planteada» (Consejo de Estado, *Recopilación de Doctrina Legal*, 1990, pp. 18-19).

<sup>43</sup> Vid. Resolución de 26 de enero de 1993, de la Secretaría General Técnica del Ministerio de Asuntos Exteriores, sobre aplicación del artículo 32 del Decreto 801/1972, relativo a la ordenación de la actividad de la Administración del Estado en materia de tratados internacionales (BOE de 10 de febrero de 1993).

<sup>44</sup> Vid. Resolución de 8 de mayo de 1991, de la Secretaría General Técnica del Ministerio de Asuntos Exteriores, sobre aplicación del artículo 32 del Decreto 801/1972, relativo a la ordenación de la actividad de la Administración del Estado en materia de tratados internacionales (BOE de 23 de mayo de 1991).

<sup>45</sup> *Ibid.* En estas materias, además, el cumplimiento de las disposiciones relativas a los derechos de propiedad industrial que figuran en el Tratado de 31 de agosto de 1990 ha motivado una prolija información por parte de Alemania sobre la regulación actual del tema en ese país (*vid.* Resolución de 19 de mayo de 1993, de la Secretaría General Técnica del Ministerio de Asuntos Exteriores, sobre aplicación del artículo 32 del Decreto 801/1972, relativo a la ordenación de la actividad de la Administración del Estado en materia de tratados internacionales (BOE de 31 de mayo de 1993) en relación con el Arreglo de La Haya de 1925 relativo al depósito internacional de dibujos o modelos industriales, el Arreglo de Madrid relativo al Registro Internacional de marcas y el Tratado de cooperación en materia de patentes de 1970).

C) *La sucesión en otras materias*

El Tratado de 31 de agosto de 1990 se ocupa también de la sucesión en otras materias distintas de los tratados. En esta dirección, el capítulo III define los principios que rigen el derecho aplicable a los nuevos Länder partiendo del principio de la extensión del derecho federal y del mantenimiento de la legislación de la RDA en la medida en que sea compatible con la Ley Fundamental, el derecho federal y el derecho comunitario, al cual se refiere específicamente el art. 10<sup>46</sup>; el capítulo V se refiere a las instituciones y al derecho público, previendo un período transitorio y el mantenimiento de la validez de las decisiones judiciales y administrativas de la RDA siempre que sean compatibles con los principios del Estado de derecho; el capítulo VI regula las cuestiones relativas al patrimonio y las deudas públicas desde la perspectiva de la transmisión, en sintonía por tanto con los arts. 16 y 39 de la Convención de 1983; finalmente, los capítulos VII y VIII contienen disposiciones relativas al trabajo, asuntos sociales, mujeres, familia, salud pública, protección del medio ambiente, cultura, educación, ciencia y deportes para establecer períodos transitorios variables de aplicación de la legislación de la RDA.

En cambio, el Tratado que comentamos no aborda el problema de las fronteras de Alemania. El peculiar estatuto de las dos Alemanias desde el fin de la II Guerra Mundial justifica que este tema haya sido deferido al Tratado sobre el arreglo definitivo relativo a Alemania, de 12 de septiembre de 1990, cuyo art. 1 proclama que:

1. La Alemania unida comprenderá el territorio de la República federal de Alemania, de la República democrática alemana y del conjunto de Berlín. Sus fronteras exteriores serán las fronteras de la República federal de Alemania y de la República democrática alemana y serán definitivas a partir de la entrada en vigor del presente Tratado. La confirmación del carácter definitivo de las fronteras de la Alemania unida constituye un elemento esencial del orden de paz en Europa.
2. La Alemania unida y la República de Polonia confirmarán la frontera existente entre ellas por un tratado que tenga fuerza obligatoria en virtud del derecho internacional.
3. La Alemania unida no tiene ninguna reivindicación territorial cualquiera que sea para con otros Estados y no la formulará en el futuro.

Complementariamente, el Tratado de buena vecindad entre la RFA y la URSS de noviembre de 1990 recoge el compromiso de las partes para respetar mutuamente su

<sup>46</sup> La incidencia de la unificación alemana sobre la Comunidad Europea y las soluciones arbitradas al respecto no son objeto de este trabajo. Vid. J. P. JACQUÉ, «L'unification de l'Allemagne et la Communauté Européenne», *RGDIP*, t. 94, 1990, pp. 997-1018; *id.*, «German Unification and the European Community», *EJIL/JEDI*, vol. 2, 1991, pp. 1-17; H. G. SCHERMERS, «Opening of the 29th annual joint meeting of the British Institute of International and Comparative Law and the Europa Institute of the University of Leiden, in Leiden, 30 June 1990, on the consequences of German unification for the EEC», *CMLR*, vol. 27, 1990, pp. 609-616; C. W. A. TIMMERMANS, «German Unifications and Community Law», *ibid.*, pp. 437-449; C. TOMUSCHAT, «A United Germany within the European Community», *ibid.*, pp. 415-436.

integridad territorial y la de los demás Estados europeos en sus fronteras actuales<sup>47</sup> y el Tratado entre la RFA y Polonia relativo a la confirmación de la frontera existente entre estos países, también de noviembre de 1990, cumple con la obligación establecida en el art. 1, párrafo 2, del Tratado 2+4<sup>48</sup>.

Por último, por lo que se refiere a la sucesión en el ámbito de las organizaciones internacionales, el procedimiento seguido en Naciones Unidas ha sido también informal, de manera semejante al caso del Yemen y supuestos anteriores de unificación de Estados<sup>49</sup>, y se materializó mediante sendas cartas enviadas por la RDA y la RFA al Secretario General<sup>50</sup>. Lo mismo se hizo en otras organizaciones<sup>51</sup>.

#### IV. SEPARACION DE ESTADOS: EL CASO DE LOS ESTADOS BALTICOS

Estados independientes desde 1918, fueron anexionados por la URSS en 1940, situación en la que permanecieron hasta que el comienzo de los cambios en aquel Estado reavivó los sentimientos independentistas. El 11 de marzo de 1990 el Parlamento lituano proclama la independencia, Estonia y Letonia lo hacen el 20 y 21 de agosto de 1991<sup>52</sup>.

<sup>47</sup> Arts. 1 y 2 del Tratado.

<sup>48</sup> Obligación que, por otra parte, resulta peculiar desde el punto de vista de las reglas sobre tratados y terceros Estados pues según el art. 35 del Convenio de Viena sobre derecho de los tratados el establecimiento de obligaciones para terceros requiere el consentimiento por escrito de éstos; el hecho de que Polonia haya participado en el proceso de elaboración del tratado de referencia —tal como se hace constar al final de su preámbulo— no parece suficiente para cumplir este requisito. Con carácter general acerca de los problemas de fronteras de Alemania, *vid.* P. BRETTON, *op. cit.*, pp. 702-710.

<sup>49</sup> Por contra, CZAPLINSKI opinaba a priori que dadas las particularidades de Alemania, Estado enemigo conforme a los arts. 53 y 107 de la Carta, una solución de este tipo sería más difícil, por lo que habría que arbitrar otra solución (*op. cit.* pp. 102-103).

<sup>50</sup> Pueden apreciarse diferencias de matiz entre ambas cartas que han sido puestas de relieve por P. TAVERNIER, «L'année des Nations Unies, 23 décembre 1989-21 décembre 1990. Questions Juridiques», *AFDI*, t. XXXVI, 1990, p. 537.

<sup>51</sup> Por ejemplo, en el BIRD, Corporación Financiera Internacional y Asociación Internacional de Desarrollo se notificó que «el 3 de octubre de 1990, la República Democrática Alemana y la República Federal de Alemania se unieron en un solo Estado soberano denominado Alemania» (*vid.* Resolución de 28 de mayo de 1992, de la Secretaría General Técnica del Ministerio de Asuntos Exteriores, sobre aplicación del artículo 32 del Decreto 801/1972, relativo a la ordenación de la actividad de la Administración del Estado en materia de tratados internacionales (*BOE* de 25 de junio de 1992); en la OMPI se comunicó que «mediante la adhesión de la República Democrática Alemana a la República Federal de Alemania, que surtió efecto el 3 de octubre de 1990, los dos Estados alemanes se han unido para formar un solo Estado soberano, que en lo sucesivo será miembro de la Organización Mundial de la Propiedad Intelectual como Estado único y seguirá vinculado por las disposiciones del Convenio que establece la Organización Mundial de la Propiedad Intelectual. A partir de la fecha de la unificación, la República Federal de Alemania actuará en el seno de la Organización Mundial de la Propiedad Intelectual con la denominación de "Alemania"» (*vid.* Resolución de 8 de mayo de 1991, de la Secretaría General Técnica del Ministerio de Asuntos Exteriores, sobre aplicación del artículo 32 del Decreto 801/1972, relativo a la ordenación de la actividad de la Administración del Estado en materia de tratados internacionales (*BOE* de 23 de mayo de 1991).

<sup>52</sup> Sobre la historia próxima de estos países y los acontecimientos que condujeron a su independencia puede consultarse R. YAKEMTCHOUK, «Les Républiques baltes en droit international. Echec d'une annexion opérée en violation du droit des gens», *AFDI*, t. XXXVII, 1991, pp. 259-289; R. KHERAD, «La reconnaissance internationale des Etats Baltes», *RGDIP*, t. 96, 1992, pp. 843-871.

## 1. ¿Secesión o identidad?

La reaparición de los tres Estados provoca como es lógico cuestiones de sucesión de Estados, pero dado el contexto en que se produce este resurgimiento, la primera cuestión a considerar es la de ante qué categoría de sucesión de Estados nos encontramos. En este sentido, desde la perspectiva de las Convenciones de Viena la respuesta es sencilla pero exige distinguir entre ambas, porque mientras que en la Convención sobre la sucesión de Estados en materia de tratados de 1978 se consideró suficiente con recoger la hipótesis de separación de Estados, que engloba todos los casos en que «una parte o partes del territorio de un Estado se separen para formar uno o varios Estados, continúe o no existiendo el Estado predecesor»<sup>53</sup>, por el contrario en la Convención sobre sucesión de Estados en materia de bienes, archivos y deudas se estimó preferible distinguir entre la «separación de parte o partes del territorio de un Estado» y la «disolución de un Estado»<sup>54</sup>; con independencia de las consecuencias que ello pueda tener sobre la eficacia de las reglas establecidas, tal como veremos más adelante, está claro que en términos de la normativa convencional el caso de los Estados bálticos es un supuesto de separación de Estados.

Sin embargo, la actitud de Lituania, Letonia y Estonia ha sido desde el primer momento contraria a esta calificación y firmemente decidida a presentarse como reanudadores, sin continuidad, de la personalidad jurídica internacional de los tres Estados anexionados en 1940. En su día, el Presidente de Lituania lo expresó muy claramente al decir que su país «nunca se ha adherido a la URSS y, en consecuencia, ninguna ley de secesión podría serle aplicada... nuestra acta del 11 de marzo último no es una declaración de secesión: afirma simplemente el establecimiento de nuestra independencia y la continuidad de la República lituana que existía de 1918 a 1940»<sup>55</sup>; por su parte, las otras dos Repúblicas han defendido idénticos planteamientos<sup>56</sup>. Todo esto pone de relieve una voluntad política que en términos jurídicos se traduce en la revitalización de las conocidas categorías de identidad y continuidad de Estados y que va a tener implicaciones en las soluciones adoptadas para los problemas de sucesión. Esta postura ha sido acogida por los Estados miembros de la Comunidad Europea en su Declaración sobre los países bálticos, hecha en Bruselas el 27 de agosto de 1991, al señalar:

La Comunidad y sus Estados miembros acogen calurosamente la restauración de la soberanía y de la independencia de los Estados bálticos que

<sup>53</sup> Art. 34. En 1974, con ocasión de la segunda lectura del proyecto de artículos, la CDI llegó a la conclusión de que para codificar el derecho moderno de la sucesión de Estados en materia de tratados bastaba agrupar los casos de sucesión de Estados en tres categorías principales: a) sucesión respecto de una parte de territorio; b) Estados de reciente independencia; c) unificación y separación de Estados [*vid. Anuario CDI*, 1974, vol. II (Primera Parte), p. 172].

<sup>54</sup> También esta decisión se debe a la iniciativa de la CDI. *Vid.* Informe de la CDI sobre la labor realizada en su 33 período de sesiones, *Anuario CDI* 1981, vol. II (Segunda Parte), p. 19.

<sup>55</sup> Citado por R. KHERAD, *op. cit.*, p. 855.

<sup>56</sup> *Vid.* R. YAKEMTCHOUK, *op. cit.*, p. 276. El argumento a favor de la continuidad se ve reforzado por el hecho de que algunos Estados nunca reconocieron jurídicamente la anexión (*vid. ibid.*, pp. 271-272).

habían perdido en 1940. Siempre han considerado los Parlamentos y Gobiernos democráticamente elegidos de estos Estados como los representantes legítimos del pueblo báltico... Después de más de cincuenta años, ha llegado el momento de que los Estados bálticos recuperen su lugar legítimo entre las naciones de Europa.

## 2. La sucesión en los tratados: la quiebra de las reglas convencionales

Entrando ya en la sucesión de Estados en materia de tratados, las reglas de la Convención de 1978 consagran el principio de continuidad salvo que los Estados interesados convengan otra cosa o que la aplicación del tratado respecto del Estado sucesor resulte incompatible con el objeto y el fin del tratado o cambie radicalmente las condiciones de su ejecución<sup>57</sup> pero la consolidación de esta norma hubo de pasar por un proceso que tiene interés para el caso que estamos tratando. En efecto, la CDI en la elaboración en primera lectura de su Proyecto distinguió entre disolución y separación, proponiendo respecto de este último supuesto la aplicación de la tabla rasa en lo que concierne al Estado sucesor; posteriormente, en segunda lectura decidió tratar conjuntamente ambas hipótesis bajo la rúbrica de «separación de partes de un Estado»<sup>58</sup> mas partiendo de la constatación de que en los casos de secesión la práctica parecía apoyar la tabla rasa su propuesta definitiva incluía una excepción a la regla de continuidad con el siguiente contenido:

3. No obstante lo dispuesto en el párrafo 1, si una parte del territorio de un Estado se separa y pasa a ser un Estado en circunstancias que fundamentalmente son del mismo carácter que las existentes en el caso de la formación de un Estado de reciente independencia, el Estado sucesor será considerado por todos los conceptos, para los efectos de la aplicación de los presentes artículos, como un Estado de reciente independencia<sup>59</sup>.

En la Conferencia de Viena se registraron posturas contrapuestas en relación con el tema. Así, algunos Estados apoyaron la propuesta de la Comisión e incluso una enmienda franco-suiza proponía aplicar la tabla rasa a todo supuesto de secesión, en cambio, la actitud mayoritaria de otros Estados, temerosos de fomentar por esta vía

<sup>57</sup> Arts. 34 ss.

<sup>58</sup> Vid. CDI, Proyecto de artículos sobre la sucesión de Estados en materia de tratados, con sus comentarios, aprobado por la CDI en su 26.º período de sesiones, *Conferencia de la NU sobre la sucesión de Estados en materia de tratados. Documentos oficiales*, vol. III, pp. 100-102. Sobre la fusión de las dos categorías de sucesión la CDI afirma lo siguiente: «Desde un punto de vista puramente teórico puede distinguirse entre disolución y separación de parte de un Estado. En el primer caso, el Estado predecesor desaparece; en el segundo, continúa existiendo después de la separación. Esta distinción teórica podría tener repercusiones... pero no implica necesariamente que los efectos de la sucesión de Estados en los dos tipos de supuestos deban ser distintos para las partes que pasan a ser nuevos Estados» (*op. cit.*, p. 101, párrafo 23).

<sup>59</sup> *Ibid.*, p. 95.

episodios de separación, produjo como resultado la eliminación del párrafo transcrito y la extensión del principio de continuidad a todos los casos<sup>60</sup>. Estos avatares arrojan la sombra de la duda sobre la regulación finalmente establecida en la Convención de 1978, lo que ha llevado a C. GUTIÉRREZ ESPADA a considerar que «no parece posible afirmar con rotundidad si el Derecho consuetudinario sostiene, en materia de separación de Estados (y de secesión más en concreto) la continuidad o la tabla rasa»<sup>61</sup>.

Así las cosas, el análisis de la práctica seguida por los Estados bálticos después de su independencia en relación con los tratados que vinculaban a la URSS se presenta como un elemento esencial para solucionar el dilema que acabamos de plantear. Pues bien, de manera inequívoca, la conducta de estos Estados se caracteriza por dos líneas de actuación: de un lado, utilizando el criterio de continuidad respecto de su existencia desde 1918, han hecho notificaciones de continuidad en relación con tratados suscritos durante el primer período de su existencia internacional<sup>62</sup>; de otro, aplicando la regla de la tabla rasa, se han obligado *ex novo* por diversos convenios, incluyendo algunos que ya vinculaban a la URSS<sup>63</sup>. Todo esto confirma dos datos que apuntábamos más arriba: por una parte, la peculiar calificación del fenómeno de reaparición de los Estados bálticos basada en razones históricas y políticas; por otra, la inaplicación de la convención de 1978, cuya regulación en este punto es de desarrollo progresivo y no parece haber conseguido una aceptación generalizada<sup>64</sup>.

---

<sup>60</sup> Un pormenorizado relato de lo sucedido en la Conferencia, precisando las posturas de los Estados, es hecho por C. GUTIÉRREZ ESPADA, «Sobre la sucesión a los tratados en casos de separación de Estados (a propósito, por ejemplo, de la independencia de Estonia, Letonia y Lituania)», *REDI*, vol. XLIII, p. 1991, pp. 560-562.

<sup>61</sup> *Ibid.*, p. 562.

<sup>62</sup> Esto es lo que han hecho Lituania y Letonia con los convenios de Ginebra de 1929 sobre derecho humanitario bélico. La comunicación recibida por los demás Estados partes indica que «el 26 de noviembre de 1991 la República de Letonia depositó ante el Consejo Federal Suizo un instrumento que constituye una declaración de continuidad en cuanto a los dos convenios de 1929. La República de Letonia era Parte en los citados convenios desde el 14 de octubre de 1931. La declaración ha surtido efecto retroactivamente desde el 6 de septiembre de 1991, día del reconocimiento de la independencia de la República de Letonia por la Unión de Repúblicas Socialistas Soviéticas», existiendo otra comunicación idéntica relativa a la República de Lituania (*Vid.* Resolución de 26 de enero de 1993, de la Secretaría General Técnica del Ministerio de Asuntos Exteriores, sobre aplicación del artículo 32 del Decreto 801/1972, relativo a la ordenación de la actividad de la Administración del Estado en materia de tratados internacionales (*BOE* de 10 de febrero de 1993)).

<sup>63</sup> Así lo han hecho con las diferentes convenciones sobre derechos humanos, privilegios e inmunidades diplomáticas, derecho del mar, derecho de los tratados, derecho humanitario bélico de 1949, etc. *Vid.* las comunicaciones al efecto que aparecen en: Resolución de 28 de mayo de 1922, de la Secretaría General Técnica del Ministerio de Asuntos Exteriores, sobre aplicación del artículo 32 del Decreto 801/1972, relativo a la ordenación de la actividad de la Administración del Estado en materia de tratados internacionales (*BOE* de 25 de junio de 1992); Resolución de 18 de septiembre de 1992 (*BOE* de 6 de octubre de 1992); Resolución de 26 de enero de 1993 (*BOE* de 10 de febrero de 1993); Resolución de 19 de mayo de 1993 (*BOE* de 31 de mayo de 1993)).

<sup>64</sup> En esta dirección, resulta ilustrativa una nota informativa sobre la reunión del grupo de Derecho internacional público dentro de la Cooperación Política Europea, celebrada el 8 de octubre de 1991 relativa a los tratados suscritos por los Estados miembros de la Comunidad Europea con los países bálticos; en ella se distingue entre: a) situación de los viejos tratados bilaterales entre cada Estado miembro y los Estados bálticos; b) situación de los viejos tratados multilaterales en que eran parte los Estados bálticos y los Es-



En lo que atañe a la participación en las organizaciones internacionales, los tres Estados fueron admitidos en Naciones Unidas el 13 de septiembre de 1991<sup>65</sup> y del mismo modo han ido incorporándose a otras organizaciones<sup>66</sup> siguiendo los procedimientos habituales de admisión.

## V. DISOLUCION DE ESTADOS: PLURALIDAD Y DIVERSIDAD

Desmintiendo a quienes predecían que la unificación de Estados sería en el futuro la categoría de sucesión de Estados que más casos iba a producir, la práctica internacional nos ha obsequiado en los últimos tiempos con tres inesperados acontecimientos de disolución de Estados, de los cuales dos se han sustanciado de forma pacífica y negociada mientras que el tercero, de solución todavía incierta en estos momentos, ha dado lugar a uno de los conflictos bélicos más sangrientos de la historia contemporánea.

### 1. Una defunción pactada: la disolución de la URSS

Tras un proceso vertiginoso de deterioro<sup>67</sup>, la construcción jurídica de la disolución se articula sobre dos textos sucesivos: los Acuerdos de Minsk, celebrados el 8 de diciembre de 1991 entre Belarús, Rusia y Ucrania, por los que se establece la CEI y los Acuerdos de Alma Ata de 21 de diciembre de 1991, entre todas las repúblicas componentes hasta entonces de la Unión Soviética excepto Georgia<sup>68</sup>. En efecto, en

---

tados miembros; c) sucesión por los Estados bálticos en los tratados bilaterales concluidos por los Estados miembros con la URSS y se indica que respecto a *a)* y *b)* la mayoría consideró aplicable el principio de la continuidad de los tratados, pero que era necesario un enfoque pragmático para determinar con cada Estado báltico si continuaban o no en vigor, habida cuenta además que mucho están obsoletos; sobre *b)* la idea general es que los tratados están en vigor y no hace falta renovarlos, y sobre *c)* la idea general fue que los Estados bálticos sucedían a la URSS en los tratados bilaterales concluidos por ésta durante la aneación pero que era necesario un enfoque pragmático y consulta caso por caso (texto no publicado).

<sup>65</sup> Vid. Resolución de 28 de mayo de 1992, de la Secretaría General Técnica del Ministerio de Asuntos Exteriores, sobre aplicación del artículo 32 del Decreto 801/1972, relativo a la ordenación de la actividad de la Administración del Estado en materia de tratados internacionales (*BOE* de 25 de junio de 1992), y P. TAVERNIER, «L'année des Nations Unies, 22 décembre 1990-20 décembre 1991). Questions Juridiques», *AFDI*, t. XXXVII, 1991, p. 618.

<sup>66</sup> Por ejemplo la UNESCO (*Vid.* Resolución de 28 de mayo de 1992, de la Secretaría General Técnica del Ministerio de Asuntos Exteriores, sobre aplicación del artículo 32 del Decreto 801/1972, relativo a la ordenación de la actividad de la Administración del Estado en materia de tratados internacionales (*BOE* de 25 de junio de 1992), FMI, BIRD, OMM, OMPI (*vid.* Resolución de 19 de mayo de 1993, de la Secretaría General Técnica del Ministerio de Asuntos Exteriores, sobre aplicación del artículo 32 del Decreto 801/1972, relativo a la ordenación de la actividad de la Administración del Estado en materia de tratados internacionales (*BOE* de 31 de mayo de 1993).

<sup>67</sup> Un resumen de los acontecimientos aparece en M. BOTHE y C. SCHMIDT, «Sur quelques questions de succession posées par la dissolution de l'URSS et celle de la Yougoslavie», *RGDIP*, t. 96, 1992, pp. 812-842.

<sup>68</sup> Textos en *ILM*, vol. XXXI, 1992, pp. 138-154.

la Declaración de Minsk los Jefes de Estado de los tres países citados constatan que «the *de facto* process of withdrawal republics from the Union of Soviet Socialist Republics and the formation of independent States has become a reality» y en consecuencia, en el Acuerdo que crea la CEI declaran que «the Union of Soviet Socialist Republics as a subject of international law and a geopolitical reality no longer exists»; posteriormente, el certificado de defunción de la URSS se confirma en la Declaración de Alma Ata, en la que se afirma que «With the establishment of the Commonwealth of Independent States, the Union of Soviet Socialist Republics ceases to exist».

A) *Dos status distintos de Estados sucesores*

Pero si la voluntad de disolver la URSS se desprende inequívocamente de estos textos, en cambio en ellos no está tan clara la fórmula elegida para articular la sucesión y, en particular, el papel que le corresponde a cada república en el proceso; al respecto, lo único que hay en realidad es la Decisión adoptada también en Alma Ata por el Consejo de Jefes de Estados de la CEI sobre la participación en Naciones Unidas, de la que se dice que

The States of the Commonwealth support Russia's continuance of the membership of the Union of Soviet Socialist Republics in the United Nations, including permanent membership of the Security Council, and other international organizations.

Sin perjuicio de las consideraciones que merece este acuerdo desde la perspectiva del derecho de la organización, tema del que nos ocuparemos más adelante, interesa destacar que sobre la base del mismo la Federación Rusa ha venido manteniendo que este Estado debe ser considerado como el continuador de la antigua URSS y que las otras repúblicas deben ser considerados como Estados que asumen la sucesión y esta posición ha sido asumida por la comunidad internacional. El contenido de la postura rusa aparece claramente desarrollado en una Declaración efectuada por SOUKHOV, cónsul general de la Federación Rusa en Estrasburgo, ante el Comité de Consejeros Jurídicos sobre el Derecho internacional público del Consejo de Europa en enero de 1992:

1. Conformément aux accords de Minsk et d'Alma-Ata, les Etats participants de la Communauté des Etats indépendants (CEI) deviennent des sujets indépendents du droit international et en cettés qualité établissent et entretiennent des liens directs avec les Etats étrangers, y compris entre eux-mêmes, et participent à l'activité des organisations internationales et unions (communautés) interétatiques.

2. Le statut de droit international de la Fédération de Russie se distingue quand même de celui des autres Etats-participants de la CEI. La base

de cette distinction est posée par la décision prise à Alma-Ata. Conformément à cette dernière, les Etats de la Communauté ont soutenu la Russie en tant que continuatrice de l'URSS à l'ONU, y compris comme membre permanent du Conseil de Sécurité, et dans d'autres organisations internationales. Ainsi s'est vu confirmer le précédent juridique que permet de considérer la Russie en tant qu'Etat continuateur de l'ancienne Union des Républiques Socialistes Soviétiques tandis que les autres Etats-participants de la CEI lui succèdent.

3. La conception de l'Etat continuateur se distingue de celle de l'Etat successeur du fait que la communauté internationale n'a pas besoin de reconnaître l'Etat continuateur, ce qui n'est pas le cas d'un Etat qui succède. Il suffit de reconnaître le fait même de la continuation et toutes les relations de l'Etat prédecesseur fondés sur le droit son automatiquement transférées sur l'Etat continuateur.

4. En plus il y a des raisons historiques fondées également sur le droit, de considérer précisément la Russie en tant que l'Etat continuateur. Ces raisons proviennent du fait que c'est bien l'Empire russe qui était avant 1917 le sujet des relations internationales, la République Socialiste Fédérative Soviétique de Russie (RSFSR) ayant été son héritier jusqu'en 1922. C'est justement la reconnaissance internationale de la RSFSR qui était considérée en tant que reconnaissance internationale de l'Union après sa création.

5. Le statut particulier de la Russie en tant qu'Etat continuateur de l'Union est aussi basé sur le fait que la Russie a été la dernière des Républiques de l'ancienne Union à acquérir son indépendance. Conformément au droit international, y compris aux normes de succession, c'est la Russie qui a succédé à l'Union en tant que sujet de droit international.

[...]

9. Le fait que c'est la Russie qui est continuatrice de l'ancienne URSS sur le plan de droit international ne signifie nullement que les anciennes Républiques de l'Union n'assument pas des engagements et obligations internationaux. Elles sont liées par ses engagements et obligations dans la mesure où ces derniers concernent chaque nouvel Etat. Dans ce sens, les Républiques sont les successeurs de l'ancienne URSS.

Si el resto de la comunidad internacional ha aceptado esta solución, han sido los Estados miembros de la Comunidad Europea quienes han dado mayores muestras de aceptación; así, la Declaración sobre el futuro *status* de Rusia y otras *ex* repúblicas soviéticas, hecha en el marco de la cooperación política europea el 23 de diciembre de 1991 señala:

Constatan que los derechos y obligaciones internacionales de la antigua URSS, incluyendo los derivados de la Carta de las Naciones Unidas, seguirán siendo ejercidos por Rusia. Acogen con satisfacción la aceptación de estos compromisos y responsabilidades por parte del Gobierno ruso y sobre

esta base continuarán sus tratos con Rusia, teniendo en cuenta la modificación de su *status* constitucional<sup>69</sup>.

En último término, como apunta J. CHARPENTIER, la distinción entre la condición de continuador y de sucesión reposa sin duda en la voluntad proclamada de una de las partes de considerarse como tal, asociada a la aceptación de esta cualidad por las otras<sup>70</sup>; a ello debe añadirse, en nuestra opinión, la aquiescencia o la aceptación de los terceros Estados, cuya postura en este punto está desde luego fuertemente contaminada por consideraciones de conveniencia política<sup>71</sup>.

Desde otra perspectiva, tiene interés resaltar dos fenómenos novedosos en el ámbito de la sucesión de Estados. En primer lugar, como resaltan BOTHE y SCHMIDT, el hecho de que se crea una nueva estructura internacional<sup>72</sup>, la CEI, como elemento de estabilidad para atenuar los riesgos que implica la disolución y lugar de encuentro para el diálogo y la cooperación entre los Estados surgidos de la desaparición de la URSS. En segundo lugar, el seguimiento que los demás Estados de la comunidad internacional y en particular los miembros de la Comunidad Europea han hecho respecto a la disolución de la Unión Soviética, por su trascendencia en el plano de las relaciones internacionales; en su afán por asegurar la estabilidad regional y defender sus intereses han llegado a señalar condiciones para el desarrollo del proceso, lo que nos sitúa ante una especie de sucesión de Estados encauzada o dirigida desconocida hasta el presente. Con independencia de determinadas exigencias concretas a las que nos referiremos más adelante, en la Declaración sobre las líneas directrices referidas al reconocimiento de nuevos Estados en Europa del Este y Unión soviética (16 de diciembre de 1991) encontramos una prueba de nuestra afirmación, cuando se incluye

<sup>69</sup> Dos días más tarde, con ocasión de la formalización de los cambios ante las NU, una Declaración de la Presidencia sobre el *status* de Rusia y otras repúblicas de la Unión Soviética reitera que «con referencia a la declaración de la Comunidad Europea hecha pública el 23 de diciembre sobre el futuro *status* de Rusia y otras ex repúblicas de la Unión Soviética, la Presidencia, en nombre de la Comunidad Europea y sus Estados miembros, ha constatado que, desde hoy, se considera que Rusia ejerce los derechos y obligaciones internacionales de la antigua Unión Soviética, incluyendo aquellos derivados de la Carta de las Naciones Unidas. Ha dado instrucciones a su embajada en Moscú para que informe en consecuencia a las autoridades rusas».

<sup>70</sup> «Les Déclarations des Douze sur la reconnaissance des nouveaux Etats», *RGDIP*, t. 96, 1992, p. 351. Por lo que se refiere a la actitud de las demás repúblicas, en alguna ocasión Ucrania ha dejado entrever algún atisbo de discrepancia; según recoge un dictamen de la Asesoría Jurídica Internacional del Ministerio de Asuntos Exteriores de 22 de junio de 1992 sobre la sucesión de la ex-URSS, en la reunión del Comité de Altos Funcionarios de la CSCE de Helsinki en junio de 1992 ese Estado rechazó que Rusia pueda considerarse Estado continuador de la URSS salvo como miembro de las NU y miembro permanente del Consejo de Seguridad y mantuvo que en todo los demás, los 12 Estados sucesores deben tener iguales derechos y deberes. Por su parte, Georgia coincidió con el planteamiento de Ucrania (texto no publicado).

<sup>71</sup> Un resumen de la posición del Departamento de Estado USA, expresado por uno de sus consejeros jurídicos puede verse en el panel «State Succession and Relations with Federal States», *The American Society of International Law. Proceedings of the 86th annual meeting*, 1992, pp. 10-15.

<sup>72</sup> Los citados autores la califican como organización, pero seguramente tal afirmación no pueda mantenerse desde el punto de vista técnico-jurídico; la propia Declaración de Alma Ata especifica que la Comunidad «is neither a State nor a supraState entity» (*vid. op. cit.*, p. 838).

entre los requisitos a cumplir para obtener éste «el compromiso de solucionar mediante acuerdo, en particular, recurriendo, en su caso, al arbitraje, todas las cuestiones relativas a la sucesión de Estados».

B) *La sucesión en los tratados*

a) *La continuidad como regla general*

Conforme a la Convención de 1978, la sucesión en materia de tratados en el caso de disolución de la URSS se rige por el principio de continuidad salvo que los Estados interesados convengan en otra cosa o que la aplicación del tratado respecto del Estado sucesor sea incompatible con el objeto y el fin del tratado o cambie radicalmente las condiciones de su ejecución. Pues bien, este principio ha sido respetado íntegramente por los acuerdos de disolución. En esta vía, la Declaración de Minsk afirma:

The State members of the Commonwealth intend to pursue a policy of strengthening international peace and security. They undertake to discharge the international obligations incumbent on them under treaties and agreements entered into by the former Union of Soviet Socialist Republics, and are making provision for joint control over nuclear weapons and for their non-proliferation.

lo que se repite en el art. 12 del Acuerdo por el que se crea la CEI:

The High Contracting Parties undertake to discharge the international obligations incumbent on them under treaties and agreements entered into by the former Union of Soviet Socialist Republics.

y se reitera en la Declaración de Alma Ata:

The States participating in the Commonwealth guarantee in accordance with their constitutional procedures the discharge of the international obligations deriving from treaties and agreements concluded by the former Union of Soviet Socialist Republics.

De esta forma, no cabe ninguna duda acerca del mantenimiento de las obligaciones convencionales por parte de todos los Estados surgidos de la URSS<sup>73</sup>, el cual, por

---

<sup>73</sup> Un Dictamen de la Asesoría Jurídica internacional de nuestro Ministerio de Asuntos Exteriores, de 27 de enero de 1992, sobre la situación de los tratados celebrados con la extinta URSS, afirma que los tratados en vigor siguen estándolo tanto en relación con Rusia como respecto a las demás Repúblicas de la antigua URSS, salvo que convengan otra cosa los Estados interesados o se desprenda del tratado o conste de otro modo que el mantenimiento en vigor fuera incompatible con el objeto y fin del mismo o cambien

otra parte, es demandado también por los miembros de la Comunidad Europea en la Declaración sobre el futuro *status* de Rusia y otras *ex* Repúblicas soviéticas (23 de diciembre de 1991) al señalar que «esperan recibir garantías de que dichas repúblicas cumplirán las obligaciones internacionales que les afectan derivadas de los tratados y acuerdos concluidos por la Unión Soviética».

Aunque en los párrafos transcritos no se hace ninguna distinción entre Rusia y las demás repúblicas, en la práctica se han aplicado procedimientos diferentes para materializar este principio. En el caso de la Federación Rusa, ésta ha enviado diversas notificaciones recordando su carácter de continuadora de la URSS; cabe destacar al respecto la carta enviada en enero de 1992 al Secretario General de las NU en la que se recoge el texto de la nota Verbal enviada por el Ministerio de Asuntos Exteriores de la Federación a todos los Jefes de misiones diplomáticas en Moscú, cuyo contenido es el siguiente:

La Federación Rusa continúa ejerciendo los derechos y cumpliendo los compromisos derivados de los tratados internacionales suscritos por la Unión de Repúblicas Socialistas Soviéticas.

De conformidad con ello, el Gobierno de la Federación Rusa desempeñará las funciones que asumía anteriormente el Gobierno de la Unión Soviética como depositario de los tratados multilaterales correspondientes.

En este sentido, el Ministerio solicita que se considere a la Federación Rusa como parte en todos los acuerdos internacionales vigentes, en lugar de la Unión Soviética<sup>74</sup>.

Declaraciones similares de continuidad han sido realizadas en relación con otros tratados<sup>75</sup>. En cambio, en el caso de las demás repúblicas surgidas de la antigua Unión

---

radicalmente las circunstancias de su celebración; se añade que es conveniente que se efectúen declaraciones sobre mantenimiento de la vigencia, aunque se aclara que no es estrictamente necesario (texto no publicado).

<sup>74</sup> Vid. Resolución de 26 de enero de 1993, de la Secretaría General Técnica del Ministerio de Asuntos Exteriores, sobre aplicación del artículo 32 del Decreto 801/1972, relativo a la ordenación de la actividad de la Administración del Estado en materia de tratados internacionales (BOE de 10 de febrero de 1993).

<sup>75</sup> Así, respecto a la Convención sobre la conservación de los recursos vivos marinos antárticos, por Declaración efectuada el 21 de enero de 1992 la Federación Rusa asume los derechos y obligaciones de la URSS en la Convención incluidas las obligaciones financieras, *vid.* Resolución de 28 de mayo de 1992, de la Secretaría General Técnica del Ministerio de Asuntos Exteriores, sobre aplicación del artículo 32 del Decreto 801/1972, relativo a la ordenación de la actividad de la Administración del Estado en materia de tratados internacionales (BOE de 25 de junio de 1992); en relación con los Protocolos I y II adicionales a los Convenios de Ginebra de 1949 relativos a la protección de las víctimas de los conflictos armados internacionales y sin carácter internacional, el 13 de enero de 1992 la Federación Rusa declara que «continúa ejerciendo los derechos y cumpliendo las obligaciones que se derivan de los Acuerdos internacionales suscritos por la URSS y por ello... ruega se considere a la Federación Rusa como parte de todos los acuerdos internacionales en vigor de los que fuera parte la URSS, por lo tanto hay que reemplazar el nombre de "Unión de Repúblicas Socialistas Soviéticas" por el de "Federación Rusa" en la lista de Estados parte de los cuatro Convenios y Protocolos Adicionales de 1977». *Vid.* Resolución de 18 de septiembre de 1992, de la Secretaría General Técnica del Ministerio de Asuntos Exteriores, sobre aplicación del ar-

Soviética la práctica ha sido más confusa: en algunos supuestos se han presentado notificaciones de sucesión<sup>76</sup>; en otros, se ha enviado al depositario del tratado una declaración invocando las obligaciones asumidas en Alma Ata<sup>77</sup> o declaraciones genéricas de aceptación de las obligaciones derivadas del convenio<sup>78</sup>; finalmente, a veces se ha optado por manifestar *ex novo* el consentimiento en obligarse por determinados convenios<sup>79</sup>. Abundando en esta dirección, debe añadirse que lo irregular de la práctica no permite señalar una línea coherente de actuación ni siquiera respecto de cada Estado.

---

título 32 del Decreto 801/1972, relativo a la ordenación de la actividad de la Administración del Estado en materia de tratados internacionales (BOE de 6 de octubre de 1992); finalmente, respecto a los acuerdos celebrados en el marco del OIEA, su Director General recibió el 26 de diciembre de 1991 una nota del Ministerio de Relaciones Exteriores de la Federación Rusa por la que se le comunicaba que ésta «ocupará» el lugar de la URSS como miembro «de todas las convenciones, acuerdos y otros instrumentos jurídicos internacionales que fueron concertados en el marco del OIEA y bajo su égida». Vid. Resolución de 19 de mayo de 1993, de la Secretaría General Técnica del Ministerio de Asuntos Exteriores, sobre aplicación del artículo 32 del Decreto 801/1972, relativo a la ordenación de la actividad de la Administración del Estado en materia de tratados internacionales (BOE de 31 de mayo de 1993).

<sup>76</sup> En esta vía, Kirguizistán ha presentado notificaciones de sucesión en relación con los Convenios de La Haya para el arreglo pacífico de los conflictos internacionales de 1899 y 1907 y los Convenios de Ginebra de 1949 sobre derecho humanitario bélico y sus Protocolos; Kazajstán, Turkmenistán y Tadykistán lo han hecho también respecto de estos últimos y Belarús ha hecho notificación de sucesión en el Convenio suprimiendo la exigencia de legislación de los documentos públicos extranjeros, de 1961. Vid. Resoluciones de 26 de enero y 19 de mayo de 1993, de la Secretaría General Técnica del Ministerio de Asuntos Exteriores, sobre aplicación del artículo 32 del Decreto 801/1972, relativo a la ordenación de la actividad de la Administración del Estado en materia de tratados internacionales (BOE de 10 de febrero y 31 de mayo de 1993).

<sup>77</sup> Por ejemplo, a propósito de la Convención universal sobre derecho de autor, de 1952, Kazajstán comunicó el 6 de agosto de 1992 que «En virtud de la declaración de Alma Ata de 21 de diciembre de 1991, los Estados miembros de la Comunidad garantizan, conforme a sus mecanismos constitucionales, la ejecución de las obligaciones internacionales que dimanar de los tratados y acuerdos concluidos por la ex Unión Soviética. Por consiguiente, las disposiciones de la Convención universal sobre derecho de autor de 6 de diciembre de 1952 siguen en vigor en la República de Kazajstán». Vid. Resolución de 26 de enero de 1993, de la Secretaría General Técnica del Ministerio de Asuntos Exteriores, sobre aplicación del artículo 32 del Decreto 801/1972, relativo a la ordenación de la actividad de la Administración del Estado en materia de tratados internacionales (BOE de 10 de febrero de 1993).

<sup>78</sup> Como ha hecho Kazajstán en relación con el Arreglo relativo al registro internacional de marcas, el Convenio para la protección de la propiedad industrial y el Tratado de cooperación en materia de patentes. Vid. Resoluciones de 26 de enero y 19 de mayo de 1993, de la Secretaría General Técnica del Ministerio de Asuntos Exteriores, sobre aplicación del artículo 32 del Decreto 801/1972, relativo a la ordenación de la actividad de la Administración del Estado en materia de tratados internacionales (BOE de 10 de febrero y 31 de mayo de 1993).

<sup>79</sup> Como ha hecho Azerbaiján respecto a los Pactos Internacionales de derechos humanos de 1966 y los Convenios sobre relaciones diplomáticas y consulares de 1961 y 1963 y Moldavia en relación con el Convenio para la prevención y sanción del crimen de genocidio de 1948, el Convenio sobre eliminación de todas las formas de discriminación racial de 1966 y los Pactos de 1966. Vid. Resoluciones de 26 de enero y 19 de mayo de 1993, de la Secretaría General Técnica del Ministerio de Asuntos Exteriores, sobre aplicación del artículo 32 del Decreto 801/1972, relativo a la ordenación de la actividad de la Administración del Estado en materia de tratados internacionales (BOE de 10 de febrero y 31 de mayo de 1993).

b) Las exigencias relativas al control del armamento nuclear

Siendo ésta la situación general, hay que añadir que la preocupación por el control del armamento nuclear dio lugar a que en la reunión de Alma Ata se suscribiera un Acuerdo sobre medidas conjuntas con relación a las armas nucleares entre los cuatro Estados que disponen de ellas en su territorio: la Federación Rusa, Ucrania, Belarús y Kazajstán en el que algunos de ellos se comprometen a obligarse por los instrumentos convencionales más importantes en relación con estas cuestiones. En efecto, conforme al art. 5.1 del citado Acuerdo,

The Republic of Belarus and Ukraine undertake to accede to the 1968 Treaty on the Non-Proliferation of Nuclear Weapons as non-nuclear States and to conclude with the IAEA the corresponding safeguards agreement.

y según el art. 7

The Governments of the Republic of Belarus, the Republic of Kazakhstan, the Russian Federation (RSFSR) and Ukraine undertake to submit the Treaty on the Reduction and Elimination of Strategic Offensive Arms to the Supreme Soviets of their for ratification.

Este tema del control del armamento nuclear ha sido desde el primer momento una de las principales preocupaciones de los Estados miembros de la Comunidad Europea por las repercusiones que tiene sobre la estabilidad de la región. Por ello, aparece en diversas declaraciones realizadas en el marco de la cooperación política europea a partir de la Declaración sobre los acontecimientos en la Unión soviética hecha con ocasión del Consejo Europeo de Maastricht (9-10 de diciembre de 1991), en la que se advirtió que «la Comunidad y sus Estados miembros conceden particular importancia a que se tomen sin demora, al nivel de las Repúblicas interesadas, las medidas necesarias para poner en práctica los acuerdos en el ámbito del control de armamentos, de la no proliferación nuclear y del control efectivo y la seguridad de las armas nucleares». Pocos días después, la Declaración sobre las líneas directrices referidas al reconocimiento de nuevos Estados en Europa del este y Unión Soviética (16 de diciembre de 1991) incluye entre las exigencias «la reanudación de todos los compromisos pertinentes relativos al desarme y a la no proliferación nuclear, así como a la seguridad y a la estabilidad regional». En esa misma línea, la Declaración sobre el futuro *status* de Rusia y otras *ex* Repúblicas soviéticas apunta que los Estados miembros de la Comunidad esperan recibir garantías «de que asegurarán un control único de las armas nucleares y su no proliferación», la Declaración sobre reconocimiento de *ex* Repúblicas soviéticas (31 de diciembre de 1991) indica que «el reconocimiento se otorgará a condición de que todas las Repúblicas que participan con Rusia en la Comunidad de Estados Independientes y que poseen armamento nuclear en su territorio accedan en un futuro próximo al Tratado de no proliferación nuclear como Estados no nuclearizados»; por último, la Declaración sobre el reconocimiento de las Repúblicas de la CEI (15 de enero de 1992) contiene la siguiente afirmación:



La Comunidad y sus Estados Miembros reiteran la importancia que conceden a un control único de las armas nucleares. Apelan a todas las repúblicas implicadas para que se adhieran cuanto antes al Tratado de no proliferación nuclear como Estados sin armamento nuclear. Apelan asimismo a estas repúblicas para que aseguren un control efectivo de las exportaciones de materias nucleares.

Pese a todo lo anterior, las complicaciones surgidas con posterioridad en las relaciones entre Rusia y Ucrania han ido aplazando la ratificación por este país del Tratado START, pese a lo dispuesto en el art. 7 del Acuerdo de Alma Ata<sup>80</sup>.

D) *La sucesión en otras materias: del acuerdo a la discrepancia*

Además de la sucesión en materia de tratados, la disolución de la URSS ha planteado también importantes cuestiones de sucesión en otras materias, algunas de las cuales están todavía pendientes de solución y en las que con carácter general se detecta un afán de posición preminente por parte de Rusia que va más allá de lo expresamente aceptado por las demás Repúblicas<sup>81</sup>. Sin ánimo de exhaustividad, cabe citar los problemas relativos a las fuerzas armadas, propiedades en el extranjero y deudas. Por lo que se refiere a las primeras, la idea que preside los acuerdos de Minsk y Alma Ata parece ser la del reparto proporcional de las fuerzas del Ejército Rojo entre los miembros de la CEI junto con el mantenimiento de un comando unificado de fuerzas estratégicas; en este sentido, el art. 6 del Acuerdo de Minsk señala que «The State members of the Commonwealth will maintain, and retain under joint command, a common military and strategic space... They also jointly guarantee the necessary conditions for the deployment and functioning and the material and social security of the strategic armed forces» y la Declaración de Alma Ata reitera que «For purpo-

<sup>80</sup> Una crónica de los acontecimientos en este tema puede verse en *Keesing's Record of World Events*, vol. 38, 1992, p. 38890 y 38937; vol. 39, 1993, p. 39393. En un primer momento, Rusia pretendió convertirse en el único Estado sucesor de la URSS en el tratado, lo que fue rechazado por los otros tres Estados implicados, especialmente por Ucrania; con posterioridad, se suscribió el protocolo de Lisboa (mayo de 1992) en el que Belarús, Kazajistán y Ucrania se comprometían a obligarse por el TNP y a eliminar o transferir a Rusia su armamento nuclear. Las Conclusiones del Consejo Europeo de Copenhague (21-22 de junio de 1993) incluyen una referencia a este problema pendiente en los siguientes términos: «El Consejo Europeo manifestó vivo interés en ampliar la cooperación con Ucrania. Un avance importante en el cumplimiento, por parte de Ucrania, de sus compromisos adquiridos en virtud del protocolo de Lisboa de ratificar START 1 y adherirse al Tratado de no Proliferación en calidad de Estado sin armas nucleares es fundamental para la plena integración de Ucrania en la comunidad internacional y fomentaría el desarrollo de sus relaciones con la Comunidad Europea y sus Estados miembros.»

<sup>81</sup> En este sentido, en un Dictamen de nuestra Asesoría Jurídica Internacional de 20 de febrero de 1992 se advierte que «no resulta admisible la tesis que paulatinamente parece desprenderse de la actitud de la Federación Rusa según la cual ésta sería la única y exclusiva sucesora legal de la URSS. A la Federación Rusa se le ha reconocido el carácter de Estado que continúa la personalidad jurídica internacional de la extinta URSS pero ello no quiere decir que las demás Repúblicas no tengan derecho a considerarse legítimamente sucesoras de la Unión Soviética con relación a tratados, bienes, créditos y deudas etc.» (texto no publicado).

ses of ensuring international strategic stability and security, unified command of strategic military forces and joint control over nuclear weapons will be maintained». No obstante, con posterioridad ha surgido una controversia a la hora de determinar qué unidades formaban parte de esas fuerzas estratégicas que sobre todo ha enfrentado a la Federación Rusia y a Ucrania en relación con la flota del Mar Negro; recientemente, parece haberse alcanzado un acuerdo de división a partes iguales mediante un proceso que debería concluir en 1995<sup>82</sup>.

El reparto de las propiedades de la antigua URSS en el extranjero también ha suscitado dificultades entre Rusia y Ucrania ante la pretensión de aquélla de hacerse con la mayor parte de tales propiedades. Con el fin de impedir tal pretensión, Ucrania se ha dirigido en varias ocasiones al resto de los Estados de la Comunidad internacional para denunciar la situación y solicitarles que impidan cualquier acción rusa de apropiación antes de alcanzar un acuerdo<sup>83</sup>. A este respecto, la Nota Verbal enviada por el Ministerio de Asuntos Exteriores de Ucrania a todas las Embajadas allí acreditadas el 22 de febrero de 1993 resume perfectamente la situación:

Como resultado del fin de la existencia de la URSS, en su territorio surgieron una serie de Estados nuevos independientes, cada uno de los cuales, y según los principios y normas del derecho internacional, es continuador legal de la antigua URSS con respecto a los tratados, toda la propiedad, las deudas estatales y los archivos. Esto se fundamenta tanto en los enunciados de las Convenciones de Viena de 1978 y 1983 sobre la continuación legal, a los cuales se adscribió Ucrania en 1992, como en otros acuerdos cuyas partes son la Federación Rusa y Ucrania, y especialmente, sobre continuación de deuda externa y activos de la URSS de 4 de diciembre de 1991, y los Tratados sobre el reparto de toda la propiedad de la antigua URSS en el extranjero de 6 de julio de 1992.

Como se ha sabido, el Presidente de la Federación Rusa, el 8 de febrero de 1993 publicó un decreto «Sobre la propiedad estatal de la antigua URSS en el extranjero», según el cual la Federación Rusa de forma unilateral pre-

---

<sup>82</sup> Acuerdo alcanzado el 17 de junio de 1993 (*vid. El País*, 18 de junio de 1993, p. 6), aunque inmediatamente han surgido dudas sobre su ratificación (*vid. El País*, 19 de junio de 1993, p. 6). Anteriormente, en agosto de 1992, los presidentes de ambos Estados habían pactado la creación de un mando unificado de la flota para un período de transición hasta 1995 y su posterior partición pero el acuerdo no prosperó. (Acerca de este acuerdo puede verse K. BUTTERWORTH, «Successor States-Property Rights-Russia and Ukraine Agree to Share Control of the Former Soviet Union's Black Sea Fleet», *Georgia Journal of International and Comparative Law*, vol. 22, 1992, pp. 659-671. Destaca el autor que el acuerdo se alcanzó sin consultar al resto de los miembros de la CEI, lo que a su juicio supone una violación del Acuerdo constitutivo de la Comunidad.)

<sup>83</sup> Este problema ha dado lugar al Dictamen de la Asesoría Jurídica Internacional de 16 de junio de 1992 sobre el status registral de los bienes de la extinta URSS, cuyo motivo fue el envío de una Nota Verbal del Ministerio de Asuntos Exteriores de Ucrania en la que se solicita que España no proceda a ninguna modificación del status registral de los bienes inscritos en España en favor de la URSS; la petición se funda en la consideración de que la totalidad de las Repúblicas surgidas del Estado Soviético han de participar en pie de igualdad en todos los aspectos del proceso sucesorio. Peticiones similares fueron enviadas a otros Estados.

tende asumir todos los derechos sobre la propiedad mueble e inmueble de la antigua URSS que se encuentra en el extranjero.

Ucrania no reconoce tales pretensiones de la Federación Rusa, así como los intentos de considerarse el único continuador legal de la antigua URSS. [...]

En relación con lo arriba expuesto, el Ministerio de Asuntos Exteriores de Ucrania se dirige nuevamente a los miembros de la Comunidad Internacional con el ruego de influir en la conservación de la propiedad estatal de la antigua URSS, propiedades de organizaciones de la URSS no gubernamentales y de personas jurídicas, que se encuentren en sus territorios, y asimismo no permitir intentos de ningún tipo por parte de la Federación Rusa de alterar el *status* de dichas propiedades y violar su mantenimiento hasta la decisión definitiva entre Ucrania y la Federación Rusa de la cuestión de su reparto y la toma de posición de parte de esta propiedad por parte de Ucrania como uno de los Estados continuadores por derecho<sup>84</sup>.

En cuanto a las deudas, su asunción formó parte de las preocupaciones de los terceros Estados por lo que afectaba a sus intereses. Por ello, ya la Declaración sobre los acontecimientos en la Unión Soviética adoptada en Maastricht recoge la advertencia de que «La Comunidad y sus Estados miembros se adhieren asimismo al principio de que las Repúblicas que acceden a la soberanía cumplan por su parte las obligaciones derivadas de la deuda externa de la Unión Soviética» y más tarde en la Declaración sobre el reconocimiento de las Repúblicas de la CEI expresan su satisfacción por el hecho de que tales Repúblicas han manifestado «su aceptación de las obligaciones referidas a las cuestiones económicas en general y a la cuestión de la deuda externa de la antigua Unión Soviética en particular». Efectivamente, de cara al exterior, todas las Repúblicas se han declarado conjuntamente responsables de la deuda<sup>85</sup>, sin perjuicio de que su reparto entre ellas en el plano interno todavía esté pendiente de negociaciones; complementariamente, la Federación Rusa se ha considerado garante última de la deuda externa de la URSS al tiempo que, como contrapartida, ha procurado atraerse la mayor parte de los créditos concedidos por terceros Estados a la antigua URSS<sup>86</sup>.

---

<sup>84</sup> Texto no publicado.

<sup>85</sup> Recuérdense en este sentido las cláusulas de los Acuerdos de Minsk y Alma Ata citadas más arriba conforme a las que los Estados miembros de la CEI garantizan el cumplimiento de las obligaciones internacionales asumidas por la URSS. Además, antes de la disolución de la URSS las repúblicas suscribieron un Memorándum de entendimiento relativo a las deudas de la URSS y de sus sucesores respecto a los créditos exteriores en el que ya aceptaba la responsabilidad solidaria (*vid.* M. BOTHE y C. SCHMIDT, *op. cit.*, pp. 832-833).

<sup>86</sup> Esto es lo que ha sucedido con el crédito de 1.500 millones de dólares concedido por España a la URSS por un Memorándum hispano-soviético sobre mejora de las condiciones de financiación de la cooperación económica-comercial firmado el 27 de octubre de 1990, que por un intercambio de cartas de 17 de febrero de 1992 ha sido asumido por la Federación Rusa (*Vid.* sobre el tema la constestación del Gobierno a la pregunta planteada por un senador del PP en relación con esta cuestión publicada en *Actividades, Textos y Documentos de la política exterior española*, 1992, pp. 863-865).

En definitiva, por lo que se refiere a estas cuestiones de sucesión en bienes y deudas la práctica seguida no parece apartarse de las reglas generales recogidas en la Convención de 1983, basadas en el traspaso en proporción equitativa salvo acuerdo diferente<sup>87</sup>, si bien han surgido inconvenientes a la hora de materializar su aplicación que se intentan solucionar por la vía de la negociación, partiendo de los principios de arreglo pacífico y cooperación aceptados en los acuerdos de disolución.

D) *La sucesión en NU: una solución política, jurídicamente discutible*

La sucesión de la URSS en las organizaciones internacionales tiene su punto de mayor interés en el caso de las Naciones Unidas y fue objeto de una Decisión adoptada por el Consejo de Jefes de Estado de la CEI en la reunión de Alma Ata según la cual, teniendo en cuenta la intención de cada Estado de cumplir sus obligaciones respecto de la Carta y el hecho de que Belorussia, Ucrania y la URSS fueron miembros fundadores de la organización y los dos primeros continúan siéndolo:

1. The States of the Commonwealth support Russia's continuance of the membership of the Union of Soviet Socialist Republics in the United Nations, including permanent membership of the Security Council, and other international organizations.

2. The Republic of Belarus, the RFSFR and Ukraine will extend their support to the other States of the Commonwealth in resolving issues of their full membership in the United Nations and other international organizations.

En ejecución de este acuerdo, el 26 de diciembre de 1991 el presidente de la Federación Rusa envió una Nota Verbal al Secretario General de las NU con el siguiente contenido:

Tengo el honor de informarle de que la Federación Rusa (RSSFR) ocupará el lugar de la Unión de Repúblicas Socialistas Soviéticas como Miembro de las Naciones Unidas, incluido el Consejo de Seguridad y todos los demás órganos y organizaciones del sistema de las Naciones Unidas, con el apoyo de los Estados de la Comunidad de Estados Independientes. Al respecto, ruego utilizar en las Naciones Unidas el nombre «Federación Rusa», en lugar del nombre «Unión de Repúblicas Socialistas Soviéticas».

La Federación Rusa asume la plena responsabilidad de todos los derechos y obligaciones de la Unión de Repúblicas Socialistas Soviéticas con arreglo a la Carta de las Naciones Unidas, incluidas las obligaciones financieras.

Le ruego que acepte esta carta con carácter de credencial de la repre-

---

<sup>87</sup> Arts. 18 y 41 de la Convención.

sentación de la Federación Rusa en los órganos de las Naciones Unidas para todos quienes actualmente poseen credenciales como representantes de la Unión de Repúblicas Socialistas Soviéticas ante las Naciones Unidas<sup>88</sup>.

Comunicada a los demás Estados miembros, no se suscitó ninguna objeción y la Federación Rusa ocupó sin más formalidades los asientos, locales y demás infraestructuras pertenecientes hasta entonces a la URSS.

La sencillez con la que ha sido resuelto el tema no exime de su análisis desde el punto de vista jurídico y en este sentido deben utilizarse dos pautas complementarias: de un lado, lo dispuesto en la Carta de la Organización, de otro, la práctica posterior de ésta. Pues bien, es sabido que la Carta distingue entre miembros originarios —los participantes en la Conferencia de San Francisco o los firmantes de la Declaración de las NU de 1942— (art. 3) y demás miembros —quienes con posterioridad se incorporen a la Organización por decisión de la Asamblea General a recomendación del Consejo de Seguridad— (art. 4); por otra parte, en la práctica de NU el dato decisivo en casos anteriores ha sido el de la continuidad o desaparición del Estado como sujeto de derecho internacional: en el primer caso se mantiene la condición de miembro, en el segundo el nuevo Estado debe solicitar la admisión como nuevo miembro<sup>89</sup>. Desde estas premisas, compartimos la opinión de Y. BLUM según la cual dado que los acuerdos de Minsk y Alma Ata, como se ha visto más arriba, proclamaron la extinción de la URSS la conclusión legal lógica es que todos los Estados sucesores, incluida la Federación Rusa, habrían tenido que solicitar la admisión, por lo que la solicitud en sentido contrario de este Estado «must thus be considered... as being seriously flawed from the legal point of view»<sup>90</sup>. Ahora bien, también compartimos con este autor la consideración de que esta solución hubiera provocado una seria crisis constitucional en las Naciones Unidas, sobre todo en lo que se refiere a la composición del Consejo de Seguridad y esto es lo que explica que se haya optado por una medida política a todas luces, si bien se trata de «a practical solution which, while politically the only realistic one, remains legally suspect»<sup>91</sup>. No cabe duda de que el hecho de que con carácter general se haya aceptado la continuidad como fórmula para calificar la posición de Rusia en la sucesión de la URSS ha facilitado las cosas en el ámbito particular de la organización. De esta forma, una vez más en el ámbito internacional, la ficción jurídica de la identidad y continuidad se presenta como un subterfugio de primer orden para solucionar situaciones embarazosas.

Resuelto así el caso de la Federación Rusa, las demás Repúblicas —a excepción

---

<sup>88</sup> Texto en Resolución de 28 de mayo de 1992, de la Secretaría General Técnica del Ministerio de Asuntos Exteriores, sobre aplicación del art. 32 del Decreto 801/1972 (BOE de 25 de junio de 1992).

<sup>89</sup> Sobre la base de estos criterios, cuando Pakistán se separó de la India en 1947 ésta se mantuvo como miembro mientras que Pakistán tuvo que solicitar su ingreso y cuando la secesión de Bangladesh en 1971 este Estado también tuvo que solicitar su admisión y Pakistán conservó su puesto.

<sup>90</sup> «Russia Takes Over the Soviet Union's Seat at the United Nations». *EJIL/JEDI*, vol. 3, 1992, pp. 359-360. Este autor recuerda la opinión mantenida en 1947 por la Sexta Comisión según la cual debe considerarse «the rights and obligations which that State possesses as a Member of the United Nations as ceasing to exist only with its extinction as a legal person internationally recognized as such» (*op. cit.*, p. 358).

<sup>91</sup> *Op. cit.*, p. 361.

de Belorrusia y Ucrania— siguieron el procedimiento ordinario y fueron admitidas como nuevos miembros de NU el 2 de marzo de 1992<sup>92</sup>, salvo Georgia que lo fue el 31 de julio de 1992<sup>93</sup>. En lo que concierne a otras organizaciones internacionales, la solución adoptada ha sido la misma<sup>94</sup>.

## 2. Un divorcio ejemplar: la disolución de Checoslovaquia

Las elecciones celebradas en junio de 1992 agudizaron definitivamente las diferencias entre las dos partes de la Federación, que existía desde 1918 y abrieron paso al proceso de disolución de la misma: el 27 de agosto de 1992 se adopta el acuerdo de partición en dos Estados independientes que desemboca en una enmienda constitucional adoptada por la Asamblea Federal el 25 de noviembre en la que se establecen las bases legales para la disolución de la Federación<sup>95</sup>. Este texto, denominado Ley Constitucional sobre la disolución de la República Federativa Checa y Eslovaca constituye pues el punto fundamental de referencia para el análisis de este supuesto de sucesión de Estados; complementariamente, a lo largo del proceso las dos partes implicadas han ido celebrando acuerdos para solucionar los problemas principales. Así, la desaparición de Checoslovaquia se ha caracterizado por el recurso a los procedimientos pacíficos y negociados, lo que ha permitido hablar de un «divorcio de

<sup>92</sup> Vid. Resolución de 18 de septiembre de 1992, de la Secretaría General Técnica del Ministerio de Asuntos Exteriores, sobre aplicación del art. 32 del Decreto 801/1972 (BOE de 6 de octubre de 1992).

<sup>93</sup> Vid. Resolución de 26 de enero de 1993, de la Secretaría General Técnica del Ministerio de Asuntos Exteriores, sobre aplicación del art. 32 del Decreto 801/1972 (BOE de 10 de febrero de 1993).

<sup>94</sup> Por lo que se refiere a Rusia, en el caso de la UNESCO el 31 de diciembre de 1991 envió una comunicación señalando que «la pertenencia de la URSS a la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura, a sus órganos así como a todos sus convenios, acuerdos y otros instrumentos legales internacionales celebrados dentro del marco o bajo sus auspicios, se seguirá manteniendo por parte de la Federación Rusa» y respecto a OMI, una Nota Verbal de 26 de diciembre de 1991 comunica que «la Federación Rusa (FR) ocupará el lugar de la Unión de Repúblicas Socialistas Soviéticas como miembro de la Organización Marítima Internacional y de sus órganos, y como parte en todos los convenios, acuerdos o demás instrumentos jurídicos internacionales concluidos en el marco de la organización o bajo sus auspicios, por lo cual en la Organización Marítima Internacional deberá utilizarse el nombre de “Federación Rusa” en vez de “Unión de Repúblicas Socialistas Soviéticas”. La Federación Rusa asume la plena responsabilidad de todos los derechos y obligaciones de la URSS en la Organización Marítima Internacional, incluidas las obligaciones financieras. La presente nota constituye la confirmación de los poderes de todas las personas actualmente acreditadas por la URSS ante la Organización Marítima Internacional para representar a la Federación Rusa en dicha Organización» [vid. Resolución de 28 de mayo de 1992, de la Secretaría General Técnica del Ministerio de Asuntos Exteriores, sobre aplicación del art. 32 del Decreto 801/1972 (BOE de 25 de junio de 1992)]. En cuanto a las demás Repúblicas, han ido ingresando como nuevos miembros de la OMS, OIT [vid. Resolución de 26 de enero de 1993, de la Secretaría General Técnica del Ministerio de Asuntos Exteriores, sobre aplicación del art. 32 del Decreto 801/1972 (BOE de 10 de febrero de 1993)], OMPI, FMI, BIRD, OACI [vid. Resolución de 19 de mayo de 1993, de la Secretaría General Técnica del Ministerio de Asuntos Exteriores, sobre aplicación del art. 32 del Decreto 801/1972 (BOE de 31 de mayo de 1993)], etc.

<sup>95</sup> Un repaso por los acontecimientos más relevantes del proceso puede hacerse en *Keesing's Record of World Events*, vol. 38, 1992, pp. 38944-38945, 39061-39062, 39151-39152, 39199; vol. 39, pp. 39280-39281.

terciopero»<sup>96</sup>; en este sentido, la regulación por vía de acuerdo ha tenido como consecuencia que no se hayan suscitado problemas jurídicos de relieve.

En efecto, la Ley de disolución de noviembre de 1992 proclama en su art. 1, de un lado, que «la República Federativa Checa y Eslovaca será disuelta el 31 de diciembre de 1992» y de otro que «Las Repúblicas Checa y Eslovaca son los Estados sucesores de la República Federativa Checa y Eslovaca»; en consecuencia, el art. 2 declara que «Las responsabilidades de la República Federativa Checa y Eslovaca, que surgen de la Constitución y otras leyes, serán transferidas a las Repúblicas Checa y Eslovaca el 1 de enero de 1993». Seguidamente, la Ley regula la disolución de los órganos federales estatales, la constitución de los poderes legislativos en las dos nuevas Repúblicas y la transferencia de las responsabilidades de los poderes ejecutivo y judicial a los correspondientes de cada nuevo Estado. Por último, la Ley contempla el período transitorio hasta la fecha señalada para la disolución, permitiendo que durante ese tiempo las dos Repúblicas dictaran leyes y celebraran tratados entre ellas o con terceros Estados, siempre que su entrada en vigor fuera posterior al 1 de enero de 1993; precisamente estas disposiciones sobre la etapa transitoria han sido las que han permitido adoptar las medidas necesarias para hacer frente a las cuestiones de sucesión de Estados.

Paralelamente, el proceso de disolución de Checoslovaquia ha tenido una dimensión externa pues los Estados miembros de la Comunidad Europea pidieron a ambas Repúblicas que aceptaran las líneas directrices sobre reconocimiento de nuevos Estados en Europa del Este y Unión Soviética, de 16 de diciembre de 1991, entre las que —como sabemos— se incluye el compromiso de solucionar mediante acuerdo todas las cuestiones relativas a la sucesión de Estados, lo que hicieron el 18 de diciembre de 1992.

#### A) *La sucesión en los tratados: la continuidad indiscutida*

Por lo que se refiere a la sucesión en materia de tratados, se ha aplicado el principio general de continuidad. La práctica en este sentido demuestra que los dos nuevos Estados han optado por hacer declaraciones de continuidad, para indicar expresamente su postura al respecto; esto es lo que han hecho ambos en relación con los Convenios celebrados en el ámbito del Consejo de Europa<sup>97</sup> y con la mayoría de los acuerdos sobre propiedad intelectual e industrial<sup>98</sup> al tiempo que la República Checa,

<sup>96</sup> Vid. *Keesing's cit.*, vol. 38, p. 38944.

<sup>97</sup> Con fecha 19 de enero de 1993, el Secretario General del Consejo de Europa comunica que «durante la 484 reunión de los Ministros delegados celebrada el 8 de enero, la Comisión de Ministros del Consejo de Europa tomó nota de las declaraciones de sucesión de la República Checa y la República Eslovaca con respecto de los Convenios abiertos a los Estados no miembros de los que la República Federativa Checa y Eslovaca había sido parte y notificó que la República Checa y la República Eslovaca habían declarado explícitamente que se consideraban obligadas por dichos Convenios» [vid. Resolución de 19 de mayo de 1993, de la Secretaría General Técnica del Ministerio de Asuntos Exteriores, sobre aplicación del art. 32 del Decreto 801/1972 (BOE de 31 de mayo de 1993)].

<sup>98</sup> Convenio de Berna para protección de las obras literarias y artísticas, de 1886, Arreglo de Madrid relativo al registro internacional de marcas, de 1891, Convenio de París para la protección de la propie-

mostrando mayor diligencia en este punto hasta el momento, ha presentado también tales declaraciones respecto a diversos convenios del ámbito de Naciones Unidas<sup>99</sup>, los textos sobre derecho humanitario bélico<sup>100</sup> y tratados sobre cuestiones de derecho internacional privado<sup>101</sup>.

En el ámbito de los tratados bilaterales, la disolución de Checoslovaquia ha coincidido en el tiempo con la aparición de un contencioso entre Eslovaquia y Hungría en el asunto de la presa de Gabčíkovo. El caso se remonta al tratado firmado en 1977 entre Checoslovaquia y Hungría para construir una doble presa hidroeléctrica en el Danubio, una en Gabčíkovo (Eslovaquia) y otra en Nagymaros (Hungría); en 1989, ante la presión de la opinión pública, el gobierno húngaro decidió suspender los trabajos y en mayo de 1992 denunció unilateralmente el Tratado de 1977, en cambio, el gobierno eslovaco, tras las elecciones de junio de 1977 manifestó su intención de terminar las obras. En opinión de Hungría, la ejecución del proyecto tiene como consecuencia una violación de su frontera pues implica una desviación del curso principal del Danubio sobre el territorio eslovaco, a lo que se añaden las repercusiones ecológicas de la construcción de la presa; Eslovaquia, por el contrario, alega la pérdida de las inversiones ya realizadas y el beneficio que la obra reporta para la producción de energía eléctrica, rechazando los argumentos jurídicos y ecológicos húngaros. Se trata de una cuestión pendiente en la que ha tratado de mediar la Comunidad Europea y respecto de la cual se ha barajado la posibilidad de someterla al TIJ. A los efectos que ahora nos interesan, importa destacar que la República Checa se ha enfrentado al problema en términos de sucesión de Estados, advirtiendo que no se considera Estado sucesor respecto al Tratado de 1977<sup>102</sup>.

---

dad industrial, de 1883, Arreglo de Madrid relativo a la represión de las indicaciones de procedencias falsas o engañosas, de 1891, Acuerdo de Estrasburgo relativo a la clasificación internacional de patentes, de 1971, Acuerdo de Locarno que establece una clasificación internacional de dibujos y modelos industriales, de 1968, Tratado de Budapest sobre el reconocimiento internacional del depósito de microorganismos a los fines de procedimiento en materia de patentes, de 1977, Arreglo de Niza sobre la clasificación internacional de productos y servicios con fines del registro de marcas, de 1967, Tratado de cooperación en materia de patentes, de 1970 [vid. Resolución de 19 de mayo de 1993, de la Secretaría General Técnica del Ministerio de Asuntos Exteriores, sobre aplicación del art. 32 del Decreto 801/1972 (BOE de 31 de mayo de 1993)].

<sup>99</sup> Las declaraciones de continuidad afectan a buena parte de los tratados multilaterales generales básicos en los diferentes sectores del ordenamiento internacional, como son los de relaciones diplomáticas y consulares, privilegios e inmunidades de NU y Organismos especializados, derecho de los tratados, derecho del mar y derechos humanos (vid. Resolución citada en nota anterior).

<sup>100</sup> *Vid. ibid.*

<sup>101</sup> Convenio relativo al procedimiento civil, de 1954, Convenio relativo a la notificación o traslado en el extranjero de documentos judiciales y extrajudiciales en materia civil o comercial, de 1965, Convenio relativo a la obtención de pruebas en el extranjero en materia civil o mercantil, de 1970, Convenio sobre la ley aplicable en materia de accidentes de circulación por carretera, de 1971, Convenio referente al reconocimiento y a la ejecución de las resoluciones relativas a las obligaciones alimenticias, de 1973, Convenio sobre los aspectos civiles de la sustracción internacional de menores, de 1980, Convenio sobre reconocimiento y ejecución de las decisiones en materia de obligaciones alimenticias hacia los niños, de 1958 (*ibid.*).

<sup>102</sup> Así se decidió por acuerdo de la Cámara de diputados checa de 23 de febrero de 1993. El Ministro de Asuntos Exteriores de la República Checa lo justificó señalando que desde el punto de vista del dere-



### B) *La sucesión en otras materias: una partición amistosa*

En lo que atañe a la sucesión en otras materias, cabe destacar la Ley sobre división de las propiedades federales, de 13 de noviembre de 1992, conforme a la cual los bienes se dividen sobre la base de un criterio territorial, esto es, atendiendo a su ubicación; en algunos casos el reparto se hace en la proporción 2:1 y también se prevén ciertos supuestos de compensación. Las fuerzas armadas, reservas y deuda externa también se dividen según la *ratio* 2:1, que atiende a la población de ambas Repúblicas. Respecto a las fronteras, se acordó mantener la actual delimitación entre Moravia y Eslovaquia, estudiándose el establecimiento de la frontera definitiva para 1994. Desde el punto de vista económico, se establece una unión aduanera entre ambas Repúblicas, lo que permite mantener la libre circulación de mercancías, trabajo y capital y una política comercial común, y se mantiene un sistema monetario único transitoriamente. Durante el último trimestre de vida de la Federación las dos partes celebraron diversos acuerdos sobre finanzas, telecomunicaciones, transportes, agricultura, doble imposición, protección de inversores etc.<sup>103</sup>.

Para finalizar, conviene consignar que la disolución de Checoslovaquia ha tenido también repercusiones sucesorias en el ámbito de las organizaciones internacionales, que han ido admitiendo como nuevos miembros a las dos Repúblicas. De esta manera, ingresaron en Naciones Unidas el 19 de enero de 1993 y en el FMI el 1 de enero, haciendo lo propio en el Consejo de Europa y en la CSCE<sup>104</sup>, entre otras<sup>105</sup>.

### 3. Una desaparición violenta: el caso de Yugoslavia

El proceso de descomposición de la República socialista Federativa de Yugoslavia, proclamada en 1945 y símbolo durante muchos años de convivencia multiétnica,

---

cho internacional el acuerdo se aplica sólo a la República Eslovaca y de acuerdo con la Ley sobre división de propiedades de la antigua Checoslovaquia entre sus dos Estados sucesores los bienes inmuebles pertenecerían a la República donde estuvieran situados, siendo por tanto Gabčíkovo propiedad y responsabilidad del gobierno eslovaco (datos recogidos en télex de la Embajada de España en Praga al Ministerio de Asuntos Exteriores de fecha 26.2.93).

<sup>103</sup> Todas estas cuestiones se encuentran reflejadas en *Keesing's Record of World Events*, vol. 38, p. 39199, y en una Nota Informativa elaborada por la Subdirección General de Europa Oriental del Ministerio de Asuntos Exteriores, de 3 de noviembre de 1992. El tema de la disolución de Checoslovaquia y, en particular, sus repercusiones sobre las relaciones económicas entre ese país y España ha sido tratado en el Congreso de los Diputados con ocasión de una comparecencia del Subsecretario de Asuntos Exteriores, Máximo Cajal, en contestación a una pregunta del diputado Sr. Milián Mestre, del grupo parlamentario popular; en su respuesta, el Subsecretario pone de relieve que nuestro país seguirá la misma orientación que los demás Estados miembros de la Comunidad Europea, procurando mantener las relaciones existentes hasta la disolución y defendiendo los intereses españoles (*vid. Actividades, Textos y Documentos de la Política Exterior Española*, 1992, pp. 841-843).

<sup>104</sup> *Vid. Keesing's Record of World Events*, vol. 39, 1993, pp. 39280-39281 y 39298.

<sup>105</sup> Asimismo, las dos Repúblicas han hecho declaraciones de continuidad en el Convenio de la OMPI y se han adherido a la UPU; la República Checa se ha adherido al convenio de la OACI. *Vid. Resolución de 19 de mayo de 1993, de la Secretaría General Técnica del Ministerio de Asuntos Exteriores, sobre aplicación del art. 32 del Decreto 801/1972 (BOE de 31 de mayo de 1993).*

comenzó en 1990 y ha desembocado en la cruel guerra que en estos momentos se está desarrollando, con episodios de barbarie que ya parecían olvidados en la memoria de humanidad<sup>106</sup>.

#### A) *¿Separación o disolución?*

Desde la óptica de la sucesión de Estados, el asunto yugoslavo plantea ante todo la cuestión de saber de qué categoría de sucesión se trata, habida cuenta de sus particularidades. Ha sido ésta una cuestión conflictiva en la que los Estados han tomado claramente partido en base a consideraciones no jurídicas sino políticas y en la que se trata de decidir entre dos opciones que expresadas en la terminología de la Convención de 1983 son: ¿estamos ante un supuesto de separación de Estados o de disolución de un Estado? Esto es, la independencia adquirida sucesivamente por Eslovenia, Croacia, Bosnia Herzegovina y Macedonia ¿supone la desaparición de Yugoslavia o por el contrario este Estado conserva su existencia?

La posición de Serbia y Montenegro ha sido en todo momento la de proclamarse como continuadores de la República Socialista Federativa de Yugoslavia; ésta ha sido la postura que han defendido en el seno de la Conferencia de Paz sobre Yugoslavia y ante las organizaciones internacionales de las que Yugoslavia formaba parte. Además, el 27 de abril de 1992 las Asambleas Nacionales de ambas Repúblicas proclamaron la República Socialista Federativa de Yugoslavia, señalando que se trata de la continuadora de la personalidad jurídica internacional y política de la R.S.F. de Yugoslavia. En una Nota Verbal enviada en esa misma fecha por las embajadas yugoslavas a los Estados ante los que estaban acreditadas, se afirma lo siguiente:

Strictly respecting the continuity of the international personality of Yugoslavia, the Federal Republic of Yugoslavia shall continue to fulfil all the rights conferred to and obligations assumed by the Socialist Federal Republic of Yugoslavia in international relations, including its membership in all international organizations and participation in international treaties ratified or acceded to by Yugoslavia.

Frente a esta actitud, las nuevas Repúblicas independizadas y los países occidentales (miembros de la Comunidad Europea, Estados Unidos...) han sostenido la disolución de Yugoslavia y la consideración de todas las Repúblicas antiguas componentes de aquélla como Estados sucesores en pie de igualdad. La expresión jurídica de esta posición se encuentra en los Dictámenes de la Comisión de Arbitraje creada en el seno de la Conferencia de Paz, en concreto en el Dictamen n.º 1, de noviembre de 1991, y los n.ºs 8, 9 y 10, de julio de 1992, todos ellos solicitados por

---

<sup>106</sup> Para un recordatorio de los acontecimientos que han conducido a la situación actual, M. BOTHE y C. SCHMIDT, *op. cit.*, pp. 819-821; M. WELLER, «The International Response to the Dissolution of the Socialist Federal Republic of Yugoslavia», *AJIL*, vol. 86, 1992, pp. 569-607.

Lord Carrington, Presidente de la Conferencia, y cuyo contenido analizaremos a continuación.

En el primer Dictamen, la Comisión ya tuvo que enfrentarse directamente con las posiciones encontradas que acabamos de reflejar<sup>107</sup> pero entonces no dio una respuesta definitiva, limitándose a señalar que «la República Socialista Federativa de Yugoslavia está comprometida en un proceso de disolución»<sup>108</sup>. No obstante, ya en este texto se avanza el argumento que posteriormente se utilizarían para zanjar definitivamente el asunto. En efecto, partiendo de los elementos constitutivos del Estado en derecho internacional, la Comisión hace hincapié en las características de un Estado Federal y en la necesidad de asegurar que «los órganos federales representan a los componentes de la Federación de un poder efectivo», lo cual, a la vista de los acontecimientos entre los que destaca la proclamación de la independencia por parte de la mayoría de las repúblicas y la existencia de un conflicto armado, la lleva a constatar que «los órganos esenciales de la Federación... no satisfacen ya las exigencias de participación y de representatividad inherentes a un Estado federal» y es sobre esta base de atender a la capacidad o incapacidad del Estado para desarrollar sus funciones y cumplir sus fines sobre la que concluye que se ha iniciado un proceso de disolución de Yugoslavia. Este mismo razonamiento vuelve a aparecer en el Dictamen n.º 8<sup>109</sup>, que responde a una nueva pregunta de Lord Carrington que planteaba:

En su dictamen n.º 1 de 29 de noviembre de 1991 la Comisión fue de la

<sup>107</sup> El propio Dictamen reproduce parte de la carta de Lord Carrington, en la que se dice: «Nos enfrentamos a una importante cuestión de derecho.»

»Serbia considera que el hecho de que las repúblicas se hayan declarado o se quisieran declarar independientes o soberanas, hayan hecho o hicieran secesión de la República Socialista Federativa de Yugoslavia (RSFY) no afecta a la existencia de ésta la cual continuaría existiendo.

»Otras Repúblicas consideran por el contrario que no es cuestión de secesión sino que se asiste a la desintegración o al estallido de la RSFY bajo el efecto de la voluntad convergente de un cierto número de Repúblicas. Consideran que las seis Repúblicas deben ser consideradas como sucesoras en pie de igualdad de la RSFY sin que ninguna de ellas o grupo ninguno de entre ellas pueda pretender ser el continuador.

»Desearía que la Comisión de Arbitraje se ocupe de esta cuestión a fin de formular cualquier dictamen o recomendación que juzgue útil.»

(El texto de todos los Dictámenes puede verse en *ILM*, vol. XXXI, 1992, pp. 1494-1526. La traducción no es oficial.)

<sup>108</sup> Como apunta A. PELLET, «Il était difficile de dire moins - mais, probablement aussi, d'aller beaucoup plus loin dans le contexte très incertain de l'époque» (*vid.* «Note sur la Commission d'arbitrage de la Conférence Européenne pour la paix en Yougoslavie», *AFDI*, 1991, pp. 336-337).

<sup>109</sup> Con anterioridad, un informe del Servicio Jurídico de la Comisión de las Comunidades Europeas de marzo de 1992 acoge también el mismo criterio al señalar: «De l'avis de la Commission, il n'est pas acceptable, en droit, que cette nouvelle association puisse se présenter unilatéralement comme le continuateur pur et simple de l'Etat yougoslave... S'agissant, en particulier, d'un Etat de type fédéral, l'effectivité du gouvernement fédéral suppose qu'il soit effectivement capable d'assumer les compétences qui lui sont attribuées et d'assurer un cadre matériel et juridique sur le territoire de la Fédération... l'ensemble de ces éléments constitutifs d'un Etat ne sont plus réunis dans le chef de la République socialiste fédérative de Yougoslavie...» (el texto de este informe se encuentra recogido en un COREU de 5 de marzo de 1992).

opinión «de que la RSFY [estaba] en proceso de disolución». ¿Puede ahora considerarse que esa disolución es completa?

En la respuesta, tras recordar los puntos principales del dictamen anterior, la Comisión advierte que el tema debe ser tratado con gran cautela por las repercusiones que tiene la disolución de un Estado desde el punto de vista del derecho internacional; sin embargo, seguidamente se limita, por una parte, a hacer dos afirmaciones generales, por otra, a enumerar una serie de datos. Las primeras consisten en señalar que «la existencia de un Estado federal, que está compuesto por un número de entidades separadas, está seriamente comprometida cuando una mayoría de esas entidades, que abarcan una mayor parte del territorio y de la población, se constituyen ellas mismas como Estados soberanos con el resultado de que la autoridad federal no puede ser ejercida de manera efectiva por más tiempo» y que, del mismo modo, el reconocimiento de un Estado por otros atestigua la convicción de éstos de que esa entidad es una realidad y le confiere ciertos derechos y obligaciones en derecho internacional. Los datos enumerados abarcan diferentes hechos: la independencia de las repúblicas y su reconocimientos entre ellas y por otros Estados, la constitución de la República Federativa de Yugoslavia, la inactividad de los órganos federales y, por último, algunos textos del Consejo de Seguridad de NU y del Consejo Europeo en los que se habla de la «antigua Yugoslavia»<sup>110</sup>. Pues bien, sin añadir ningún análisis ni ofrecer la relación entre las afirmaciones y los datos, la Comisión de Arbitraje termina señalando

que el proceso de disolución de la RSFY al que se refería el Dictamen n.º 1 de 29 de noviembre de 1991 está ahora completo y que la RSFY ya no existe.

No resulta de recibo que una conclusión de tanta trascendencia se alcance a través de un dictamen tan inconsistente desde el punto de vista jurídico que parece obedecer más bien a consideraciones políticas: tanto la capciosa pregunta que lo motiva como la respuesta ofrecida parecen concebidas para alcanzar un resultado determinado de antemano. En todo caso, la solución obtenida es reiterada en el Dictamen n.º 9, que insiste en que «nuevos Estados han sido creados sobre el territorio de la antigua RSFY y la han reemplazado. Todos son Estados sucesores de la antigua RSFY», y en el n.º 10, que aclara que «la RFY (Serbia y Montenegro) es un nuevo Estado que no puede ser considerado como el único de la RSFY». Por otra

---

<sup>110</sup> Por lo que se refiere al Consejo de Seguridad, se trata de las Resoluciones 752 y 757 (1992); ésta última llega a decir que «la pretensión de la República Federal de Yugoslavia (Serbia y Montenegro) de continuar automáticamente la calidad de miembro de la antigua República Socialista Federativa de Yugoslavia en las Naciones Unidas no ha sido generalmente aceptada». Respecto al Consejo Europeo, se trata del de Lisboa de junio de 1992, en el que en una Declaración relativa a la antigua Yugoslavia se dice que «La Comunidad y sus Estados miembros no reconocerán a la nueva entidad federal compuesta por Serbia y Montenegro como Estado sucesor de la *ex* Yugoslavia hasta que las instituciones internacionales competentes tomen una decisión».

parte, todos los Estados miembros de la Comunidad Europea se han atenido a esta interpretación<sup>111</sup>.

En relación con esta polémica acerca de la secesión o de la disolución, cabe hacer al menos dos comentarios de diferente orden. En primer lugar, el argumento que atiende a las características del Estado Federal y la presunción de desaparición como consecuencia de su inoperancia resulta plausible porque la independencia de las repúblicas cuestiona el propio núcleo del sistema construido en 1945. Como han señalado BOTHE y SCHMIDT,

Basé sur un certain équilibre des diverses nationalités, ce dernier perd sa raison d'être quand on lui enlève certains éléments essentiels à son équilibre. C'est la raison pour laquelle il est en effet à tout le moins possible d'explique le processus de dissolution qui s'est développé en Yougoslavie comme une véritable disparition de l'ancien Etat fédéral et non pas comme une simple réduction territoriale<sup>112</sup>.

Desde el punto de vista jurídico, seguramente la opción por la disolución hubiera sido más difícil —por no decir imposible— de haberse tratado de un Estado unitario. Es cierto que también la URSS era un Estado federal y no obstante se ha aceptado la continuidad por parte de la Federación Rusa, pero en este caso ha operado un ingrediente fundamental que es el consentimiento de las demás partes implicadas; este consentimiento no sólo no ha existido en el asunto de Yugoslavia sino que ha habido una firme posición en contra por parte de las otras repúblicas. Como señalara el Servicio Jurídico de la Comisión de las Comunidades Europeas:

---

<sup>111</sup> En el caso de España, el tema ha sido objeto de comentario con ocasión de una comparecencia del Secretario General de Política Exterior, Sr. Villar y Ortiz de Urbina, ante la Comisión de Asuntos Exteriores del Congreso el 25 de junio de 1992, quien afirmó: «En primer lugar, nosotros consideramos que la antigua República Socialista Federativa de Yugoslavia ha dejado de existir, tras un proceso de disolución. Uno de los primeros dictámenes de la llamada Comisión de Arbitraje... establecía, hace bastantes meses, que la antigua Yugoslavia estaba en un proceso de disolución. Este proceso de disolución ha dado lugar a una serie de nuevos países, de repúblicas independientes, Eslovenia, Croacia, Macedonia, Bosnia-Herzegovina y Serbia y Montenegro que, como luego veremos, ha adoptado el nombre de República Federal o Federativa de Yugoslavia... esta nueva República se ha autoproclamado sucesora, continuadora, de la antigua Yugoslavia. Nosotros no podemos aceptar esto, como tampoco lo han aceptado las demás repúblicas, por lo que es asunto que está pendiente y que entendemos que, en todo caso, debe ser negociado y debemos atenernos a la solución a la que puedan llegar, si es que llegan a alguna, todas las repúblicas sucesoras de la antigua Yugoslavia, también en el marco de la Conferencia de Paz...» (vid. *Actividades, Textos y Documentos de la Política Exterior Española*, 1992, pp. 851 y 853). En el mismo sentido se orienta una Nota Informativa elaborada por la Subdirección General de Europa Oriental sobre la constitución de la República Federativa de Yugoslavia, en la que se dice que la posición española podría seguir las siguientes líneas: la creación de la nueva república es la culminación del proceso de disolución de la antigua Yugoslavia; esta Federación ha de pasar por un proceso de reconocimiento al haberse producido una sucesión y no una continuación de la nueva Federación sobre la antigua Yugoslavia; no se puede aceptar la declaración unilateral por la que la nueva Federación se declara continuadora. El problema de la sucesión ha de ser decidido dentro de la Conferencia de paz y resuelto por todas las repúblicas que forman parte de Yugoslavia (texto no publicado).

<sup>112</sup> *Op. cit.*, p. 826.

Il y a lieu de rélever, à cet égard, que c'est précisément l'association des différents peuples serbes, croates, slovenes, etc., surmontant la division des empires ottoman et austrohongrois qui ont forgé l'Etat yougoslave... La création de la Yougoslavie d'après guerre n'est nullement le fait d'un regroupement de republics autonomes autour d'une republic centrale, telle que la Serbie ou la Croatie, laquelle formerait, en quelque sorte, le noyau dur de la Federation, à telle enseigne que le démembrement du territoire federal préserverait, à tout le moins, le droit de l'entité «centrale» à se considérer comme le continuateur de l'Etat prédecesseur. Au contraire, la Yougoslavie a volé en éclats par le fait même de la disparition d'une volonté associative convergente<sup>113</sup>.

En segundo lugar, conviene destacar que desde la perspectiva del régimen establecido en las Convenciones de 1978 y 1983 el dilema que nos ocupa carece de importancia porque la regulación de la sucesión es la misma ya sea separación o disolución de Estados; cuestión diferente es la de la sucesión en la calidad de miembro de organizaciones internacionales en donde —como comprobaremos más adelante— sí es relevante. Lo anterior nos permite afirmar que en la apuesta por la disolución existe por encima del jurídico un componente político claro que sirve, por un lado, para presionar a Serbia y obligarla a colaborar en la Conferencia de Paz y a cumplir las resoluciones de Naciones Unidas, y por otro para ayudar a las otras repúblicas a quitarse el estigma de la secesión, que nunca ha sido bien visto por la comunidad internacional.

#### B) *Los principios que han de regir la sucesión*

Pasando ya a los diferentes problemas que se plantean en la sucesión de Yugoslavia, resulta que la Comisión de Arbitraje también se ha ocupado de proclamar los principios que deben regir ésta. Así, en el Dictamen n.º 1 afirma que

conforme a la definición admitida en derecho internacional, la expresión «sucesión de Estados» se entiende como la sustitución de un Estado por otro en la responsabilidad de las relaciones internacionales de un territorio. Tal fenómeno está regido por los principios de derecho internacional en los que se inspiran las Conveniones de Viena de 23 de agosto de 1978 y 8 de abril de 1983. Conforme a estos principios la sucesión debe conducir a un resultado equitativo, permaneciendo libres los Estados interesados para fijar por vía de acuerdo las modalidades. Por otra parte, las normas imperativas del derecho internacional general y, en particular el respeto de los derechos fundamentales de la persona humana y de los derechos de los pueblos y de las minorías, se imponen a todas las partes que participan en la sucesión;

<sup>113</sup> Doc. citado en nota 107. Un análisis del asunto efectuado desde el punto de vista del derecho constitucional yugoslavo parece confirmar estas conclusiones (vid. BOTHE y SCHMIDT, *op. cit.*, pp. 825-826).

concluyendo que «corresponde a las Repúblicas regular los problemas de sucesión de Estados que puedan resultar de este proceso conforme a los principios y a las reglas del derecho internacional, asegurando en particular el respeto de los derechos del hombre y el de los pueblos y las minorías». A su vez, el Dictamen n.º 9, elaborado precisamente para responder a la pregunta de «sobre qué bases y por qué medios deben arreglarse los problemas de la sucesión de Estados que surgen entre los diferentes Estados que emergen de la RSFY», vuelve a insistir en afirmaciones similares<sup>114</sup> y da un paso más pues procede a enumerar una serie de principios específicos, entre los que destacan:

- los Estados sucesores de la RSFY deben arreglar conjuntamente todos los aspectos de la sucesión por acuerdo;
- en las negociaciones resultantes, los Estados sucesores deben intentar alcanzar una solución equitativa extraída de los principios incorporados a las Convenciones de Viena de 1978 y 1983 y, cuando sea apropiado, del derecho internacional general;
- además deben tener plenamente en cuenta el principio de igualdad de derechos y deberes entre Estados en relación al derecho internacional;
- [...]
- los Estados interesados deben arreglar pacíficamente todas las controversias relativas a la sucesión de la RSFY que no puedan resolver por acuerdo en línea con el principio establecido en la Carta de las Naciones Unidas;
- además deben buscar una solución por medio de la encuesta, mediación, conciliación, arbitraje o arreglo judicial.

Ante todo, se observa en estos textos —especialmente en el segundo— una confusa mezcla entre los principios de la sucesión de Estados y los de arreglo pacífico de controversias en derecho internacional; estos últimos, aunque su repetición una vez más no sea desde luego nociva, no creemos que puedan ayudar en mucho a la solución de los problemas concretos de sucesión y en el estado actual del conflicto su evocación resulta completamente utópica. Su inclusión en el Dictamen parece más bien el fruto todavía no suficientemente digerido de un reciclaje acelerado en derecho internacional efectuado por los miembros de la Comisión, expertos como se sabe hasta entonces sólo en los correspondientes derechos internos.

Pero superando esta primera impresión, los Dictámenes invocan con acierto las Convenciones de Viena sobre sucesión de Estados que en la hipótesis de sucesión

---

<sup>114</sup> «2. Como la Comisión de Arbitraje señaló en su primer Dictamen, la sucesión de Estados está regulada por los principios del derecho internacional recogidos en las Convenciones de Viena de 23 de agosto de 1978 y 8 de abril de 1983, que todas las repúblicas han convenido que deben ser la base para las conversaciones entre ellas sobre la sucesión de Estados en la Conferencia de Paz sobre Yugoslavia.

»El principal interés es que la solución adoptada debe conducir a un resultado equitativo, en el que los Estados interesados acuerden procedimientos sujetos al cumplimiento de los imperativos del derecho internacional general y, más particularmente, los derechos fundamentales del individuo y de los pueblos y minorías».

planteada en Yugoslavia no han sido tildadas de innovadoras de la práctica y por tanto no han suscitado oposición, y señalan con justeza la necesidad de que las diferentes modalidades de la sucesión sean reguladas por vía de acuerdo con el fin de alcanzar un resultado equitativo. Hay sin embargo algo que resulta sorprendente y es la inclusión expresa del respeto de los derechos humanos, de los pueblos y de las minorías entre los principios que deben regir la sucesión, vinculándolos además el primer Dictamen a las normas imperativas del derecho internacional general. Ello supone desviar el tema hacia el trascendental debate no cerrado del contenido de las normas de *ius cogens* y en este sentido, si puede no plantear discusión lo relativo a los derechos humanos (¿todos?) y a los derechos de los pueblos (algunos), mucho más problemático resultan los derechos de las minorías nacionales, objeto sin duda de preocupación actual para los Estados pero que se encuentran todavía en una fase de definición. La Comisión de Arbitraje, que en este punto tampoco brilla por su conocimiento profundo del derecho internacional, se permite hacer una afirmación aventurada e incierta<sup>115</sup>, seguramente influenciada por las Declaraciones adoptadas por los Estados miembros de la Comunidad Europea en materia de reconocimiento de nuevos Estados en Europa en las que se exige el respeto de los derechos de las minorías<sup>116</sup> y olvidando que se trata de textos de mera cooperación política.

### C) *La sucesión en los tratados*

La situación actual del conflicto yugoslavo, que se encuentra en un período álgido de uso de la fuerza, tiene como consecuencia que la mayor parte de las cuestiones de sucesión se hallen pendientes y no podrán ser abordadas hasta que amainen las hostilidades. No obstante, hay algunos elementos que ya pueden ser comentados.

#### a) *La práctica incipiente de las nuevas Repúblicas*

En materia de tratados, el estudio de las actuaciones de las nuevas repúblicas con respecto a los convenios en los que era parte Yugoslavia pone de relieve una tenden-

---

<sup>115</sup> Afirmación que repite en el Dictamen n.º 2 en el que llega a hablar de «las —ahora perentorias— normas de derecho internacional que requieren a los Estados que aseguren el respeto de los derechos de las minorías». Discrepamos en este punto de A. PELLET, que parece dar por buena la aseveración (*vid. op. cit.*, p. 339).

<sup>116</sup> La Declaración sobre las líneas directrices referidas al reconocimiento de nuevos Estados en Europa del este y Unión Soviética, de 16 de diciembre de 1991, se refiere a «la garantía de los derechos de los grupos étnicos y nacionales, así como de las minorías, de conformidad con los compromisos suscritos en el marco de la CSCE» y la Declaración sobre Yugoslavia, de la misma fecha, pregunta a las repúblicas yugoslavas que deseen ser reconocidas si «aceptan las disposiciones estipuladas en el proyecto de Convención que está siendo estudiado por la Conferencia sobre Yugoslavia, en especial aquellas del capítulo II sobre derechos humanos y derechos de minorías nacionales o grupos étnicos». Es evidente que se trata de textos que sólo buscan una eficacia puntual por lo que sus exigencias en modo alguno pueden ser elevadas a categorías generales.



cia clara a presentar notificaciones de sucesión<sup>117</sup> que es inequívoca en el caso de Croacia y algo más confusa en el de Eslovenia<sup>118</sup>, mientras que Bosnia-Herzegovina apenas ha tenido todavía ocasión de manifestarse<sup>119</sup> y lo mismo ocurre con Macedonia. Un caso especial está constituido por los convenios del Consejo de Europa, respecto de los cuales una Carta de la Directora Adjunta de Asuntos Jurídicos de esta organización, de 6 de octubre de 1992, da cuenta de que «en lo que concierne a los convenios y acuerdos del Consejo de Europa de los cuales era parte la República Federativa de Yugoslavia, este Estado ha dejado de existir», indicando a continuación los tratados afectados por la decisión<sup>120</sup>; curiosamente, esto provoca que tanto Croacia —quebrantando su línea de actuación— como Eslovenia procedan a adherirse *ex novo* a tales convenios, cuando en realidad la declaración de disolución que hace el Consejo de Europa no empece que por vía de sucesión las repúblicas se proclamen continuadoras<sup>121</sup>.

b) Un compromiso incómodo para el TIJ: el asunto de la aplicación de la convención sobre genocidio

Los problemas de sucesión en materia de tratados planteados por la crisis yugoslava se han puesto de manifiesto ante el TIJ en el asunto de la *aplicación de la*

---

<sup>117</sup> Así lo han hecho Eslovenia, Croacia y Bosnia-Herzegovina en relación con los convenios sobre derecho humanitario bélico (*vid.* Resoluciones de 26 de enero y de 19 de mayo de 1993, de la Secretaría General Técnica del Ministerio de Asuntos Exteriores, sobre aplicación del art. 32 del Decreto 801/1972 (BOE de 10 de febrero y 31 de mayo de 1993); Croacia lo ha hecho también respecto de muchos otros tratados, p. ej. los elaborados en el ámbito de NU sobre derechos humanos, derecho del mar y relaciones consulares, convenios en materia de transportes, cuestiones de energía y nucleares, aduaneros y comerciales, protección del medio ambiente etc.; Eslovenia coincide también en muchos de estos casos (*vid.* las resoluciones citadas).

<sup>118</sup> En efecto, en relación con este Estado se observan algunas distorsiones, entre las que podemos destacar la producida con los tratados sobre propiedad intelectual e industrial, en los que mientras que Croacia se declara parte por sucesión, Eslovenia se adhiere (*vid.* Resolución de 18 de septiembre de 1992, de la Secretaría General Técnica del Ministerio de Asuntos Exteriores, sobre aplicación del art. 32 del Decreto 801/1972 [BOE de 6 de octubre de 1992]) así como el caso del Protocolo relativo a la Conferencia Europea de Ministros de Transportes, de 1953, al que también se adhiere mientras que Croacia de nuevo presenta notificación de sucesión (*vid.* Resolución de 19 de mayo de 1993, *cit.*).

<sup>119</sup> Los datos que hasta ahora hemos podido obtener sólo informan de que se ha declarado sucesora en los convenios sobre derechos humanitario bélico (*vid.* referencia en nota anterior) y en el Convenio para la prevención y sanción del delito de genocidio, de 1948 (*vid.* Resolución de 19 de mayo de 1993, *cit.*).

<sup>120</sup> El texto se encuentra en la Resolución de 19 de mayo de 1993, de la Secretaría General Técnica del Ministerio de Asuntos Exteriores, sobre aplicación del art. 32 del Decreto 801/1972 (BOE de 31 de mayo de 1993). Repárese en el error de denominación que se comete al citar a la actual República Federativa en vez de la RSFY.

<sup>121</sup> *Vid.* las adhesiones de Eslovenia en la Resolución de 18 de septiembre de 1992, de la Secretaría General Técnica del Ministerio de Asuntos Exteriores, sobre aplicación del art. 32 del Decreto 801/1972 (BOE de 6 de octubre de 1992) y las de Croacia en la Resolución de 19 de mayo de 1993, de la Secretaría General Técnica del Ministerio de Asuntos Exteriores, sobre aplicación del art. 32 del Decreto 801/1972 (BOE de 31 de mayo de 1993).

*convención para la prevención y sanción del crimen de genocidio, medidas provisionales* [Bosnia-Herzegovina c. Yugoslavia (Serbia y Montenegro)]. Dado que la base de competencia invocada por Bosnia era el art. IX de la citada convención, el Tribunal se vio obligado a examinar la posición de ambos Estados ante el tratado, en el que la RSFY era parte desde 1950 y a tomar una decisión al respecto en su orden de 8 de abril de 1993. Por lo que se refiere a la República Federativa de Yugoslavia, el TIJ se acoge a la intención expresada por este Estado de mantener las obligaciones internacionales de la ex Yugoslavia, a través del siguiente razonamiento:

22. Considerant que lors de la proclamation de la République fédérative de Yougoslavie (le défendeur dans la présente instance), le 27 avril 1992, une déclaration formelle a été adoptée en son nom, aux termes de laquelle:

«La République fédérative de Yougoslavie, assurant la continuité de l'Etat et de la personnalité juridique et politique internationale de la République fédérative socialiste de Yougoslavie, respectera strictement tous les engagements que la République fédérative socialiste de Yougoslavie a pris à l'échelon international»;

et que l'intention ainsi exprimée par la Yougoslavie de respecter les traités internationaux auxquels était partie l'ex-Yougoslavie a été confirmée dans une note officielle du 27 avril 1992 adressée au Secrétaire général par la mission permanente de la Yougoslavie auprès des Nations Unies<sup>122</sup>.

De esta forma, la declaración de continuidad efectuada por la República Federativa de Yugoslavia, que como se ha visto más arriba no ha sido aceptada por las demás repúblicas ni por el resto de la comunidad internacional y que según se analizará más adelante tampoco ha sido admitida por las Naciones Unidas, sirve en cambio aquí para obligar a ese Estado a someter el asunto al TIJ, pese a tratarse de uno de los órganos principales de la citada organización. La incongruencia es tan evidente que no merece más comentario.

En cuanto a la situación de Bosnia-Herzegovina, el 29 de diciembre de 1992 este Estado comunicó al Secretario General de las NU, depositario del convenio, una notificación de sucesión en el mismo, con efecto desde el 6 de marzo de 1992, fecha de la independencia de la República, lo que fue notificado a las demás partes; sin embargo, en su defensa, la República Federativa de Yugoslavia discute la validez y el efecto de tal notificación por estimar que este procedimiento sólo está previsto en la Convención de 1978 para los Estados de reciente independencia y no para otro tipo de supuestos, por la que si cabe atribuir algún efecto a la notificación de sucesión realizada por Bosnia éste sería el de constituir un instrumento de adhesión, el cual por imperativo de la propia convención no surte efectos inmediatos sino tras un plazo de 80 días<sup>123</sup>, que no había transcurrido en la fecha de presentación de la demanda.

<sup>122</sup> *CIJ Recueil 1993*, p. 15.

<sup>123</sup> Art. XIII de la convención.

En su decisión, el TIJ pierde una magnífica ocasión para pronunciarse sobre la interesante cuestión del uso de las notificaciones de sucesión para casos distintos a los previstos en la Convención de Viena de 1978 que caracteriza a la práctica estatal reciente y por el contrario pasa como sobre ascuas por el problema con la decidida intención de asegurar su competencia. Para ello, se limita a afirmar:

25. Considérant que la Cour constate que la Secrétaire général a considéré la Bosnie-Herzégovine comme ayant non pas adhéré, mais succédé à la convention sur le génocide, et que, si tel était le cas, la question de l'application des articles XI et XIII ne se poserait pas; considérant toutefois que la Cour note que, même si la Bosnie-Herzégovine devait être considérée comme ayant adhéré à la convention sur le génocide, ce qui aurait pour conséquence que la requête pourrait être tenue pour prématurée au moment de son dépôt, «ce fait aurait été couvert» par l'écoulement du laps de temps de quatre-vingt-dix jours qui serait arrivé à son terme entre le dépôt de la requête et la procédure orale sur la demande... que la Cour, en décidant si elle doit ou non indiquer des mesures conservatoires, se préoccupe moins du passé que du présent et de l'avenir; que, par conséquent, même si la compétence de la Cour était affectée par la limite de temps qu'invoque la Yougoslavie —point que la Cour n'a pas à trancher dans l'immédiat— cela ne constituerait pas nécessairement un obstacle à l'exercice par la Cour des pouvoirs qu'elle tient de l'article 41 de son Statut<sup>124</sup>.

En nuestra opinión, la objeción suscitada por la RF de Yugoslavia es un falso problema porque si bien es cierto que la Convención de 1978 sólo contempla el mecanismo de las notificaciones de sucesión para la categoría de Estados de reciente independencia, en la que se aplica el principio de la tabla rasa, ello no significa que lo prohíba para otras hipótesis como la separación o la disolución de Estados, en las que impera el principio de la continuidad; en estos casos, la notificación de sucesión se utiliza para confirmar expresamente la aceptación de este principio, lo que va en beneficio de una mayor seguridad en las relaciones internacionales y por ello, aunque desde el punto de vista estrictamente jurídico su formulación resulta innecesaria, la valoración que merece es positiva. No obstante, el Tribunal no ha querido entrar en esta cuestión y en cambio se ha dejado atrapar por el equívoco señuelo agitado por Yugoslavia, siendo así que los argumentos con los que sale del paso no son especialmente brillantes desde el punto de vista del razonamiento jurídico.

#### D) *La sucesión en otras materias: la batalla por la herencia*

Por lo que se refiere a la sucesión en materias distintas a los tratados, el encontrado estado del conflicto bélico ha impedido hasta el momento cualquier avance en el

---

<sup>124</sup> CIJ Recueil 1993, p. 16.

tema. No obstante, puede señalarse algún dato de interés aún advirtiendo sobre su provisionalidad. En primer lugar, el Dictamen n.º 9 al que ya hemos hecho referencia proporciona dos criterios específicos que son pertinentes a estos efectos y que retienen el criterio de la equidad consagrado en la Convención de 1983: «las propiedades de la RSFY ubicadas en terceros países deben ser divididas equitativamente entre los Estados sucesores» y «los bienes y deudas de la RSFY deben del mismo modo ser compartidas equitativamente entre los Estados sucesores». En segundo lugar, en el seno de la Conferencia de Paz para Yugoslavia se creó a principios de 1992 un grupo de trabajo sobre sucesión que ha celebrado varias reuniones; en él se han puesto de relieve serias discrepancias entre la República Federativa de Yugoslavia y el resto de las Repúblicas que afectan incluso al concepto de bienes y deudas objeto de la sucesión<sup>125</sup>. Una cuestión que preocupa particularmente a las demás Repúblicas es la de las propiedades de la antigua Yugoslavia en el exterior (inmuebles, cuentas bancarias, etc.) pues temen que la RF de Yugoslavia disponga de ellas y de esta manera reduzca el conjunto de bienes a repartir. En este sentido, una Nota Verbal enviada por el Ministerio de relaciones exteriores de Croacia al Ministerio de Asuntos Exteriores de España de 10 de enero de 1992 denuncia la presunta intención del gobierno federal de la *ex*Yugoslavia de vender los edificios de la Embajada y la residencia del embajador en Madrid y solicita la adopción de medidas preventivas en los siguientes términos:

En estas regiones de la *ex* Yugoslavia se está llevando a cabo un proceso de desintegración de la federación yugoslava en Estados independientes y soberanos. En el marco de tal hecho se resolverá la cuestión de sucesión de bienes y la conversión a la propiedad de los bienes inmuebles federales incluyendo los edificios de las representaciones diplomático-consulares. El mencionado intento de venta de la Embajada y las residencias en Madrid es un esfuerzo por parte de los órganos federales, administrados exclusivamente por los representantes de Serbia y Montenegro, a adelantarse y poner obstáculos a la justa distribución y reparto de los bienes federales, que se han creado a través de los años con la participación financiera de todas las repúblicas, y en su mayor parte de Croacia y Eslovenia.

Por consiguiente, le rogamos anticipar este procedimiento a través de las autoridades competentes poniendo un embargo a estas transacciones

---

<sup>125</sup> Como señala un télex de la Embajada de España en Belgrado, de 27 de abril de 1992, Serbia y Montenegro no aceptan que sólo se computen los activos y los pasivos actualmente existentes al hacer la división de propiedad y débitos y estiman que también se deberían incluir las obligaciones y derechos de propiedad de Yugoslavia desde su fundación así como las relaciones de propiedad desde la segunda guerra mundial; en su opinión, la división de la propiedad estatal y de las deudas del Estado deberá incluir las inversiones de los fondos del Estado yugoslavo, el traslado de instalaciones industriales de una República a otra, la propiedad en territorio yugoslavo una vez que se definió la frontera con Italia y el daño causado por las decisiones unilaterales de las repúblicas secesionistas al separarse de Yugoslavia; en cambio, las reparaciones de guerra no deberían ser incluidas como parte de los activos y pasivos de Yugoslavia, el problema debe discutirse en una etapa posterior. Las demás Repúblicas defienden un concepto más reducido.

como medida preventiva, hasta el momento en que la distribución final de la propiedad de la ex federación se solucione definitivamente.

En la misma dirección, los presidentes de Bosnia-Herzegovina, Croacia, Eslovenia y Macedonia enviaron el 23 de abril de 1992 una carta al Primer Ministro de Dinamarca solicitando la congelación de los bienes de Yugoslavia en ese país en la que se afirma:

In order to avoid unnecessary difficulties in the process of succession to assets and liabilities, we are turning to you, esteemed Prime Minister, with the request that fixed and movable assets in your country be protected against possible expropriation or other disposal or liens and mortgages pending agreement or the arbitral decision. The Republic of Bosnia and Herzegovina, Republic of Croatia, Republic of Macedonia and Republic of Slovenia would view the freezing of the assets and liabilities of SFRY on the territory of your country as constructive assistance towards a peaceful solution of the Yugoslav crisis.

The Conference on Yugoslavia of the European Community has already started discussion on the succession. The Republic of Bosnia and Herzegovina, Republic of Croatia, Republic of Macedonia and Republic of Slovenia are preparing a proposal in accordance with the appropriate provisions of the Vienna Convention on Succession of States with regard to state property, archives and debts. We would be grateful for measures which prevented improper use of assets and potential damage<sup>126</sup>.

E) *La sucesión en Naciones Unidas: la esquizofrenia jurídica de una decisión política*

Finalmente, la desaparición de Yugoslavia ha planteado problemas en relación con su calidad de miembro de las organizaciones internacionales, cuestión respecto de la que el Dictamen n.º 9 de la Comisión de Arbitraje indicó que «la calidad de miembro de organizaciones internacionales de la RSFY debe ser terminada de acuerdo con sus estatutos y ninguno de los Estados sucesores puede por tanto reclamar para sí mismo solo los derechos de la calidad de miembro previamente disfrutados por la antigua Yugoslavia». Esta afirmación tan tajante sólo puede entenderse en el contexto del Dictamen y en relación con el n.º 8, en definitiva, en el afán por asegurar la disolución de Yugoslavia pero a nuestro juicio supone una intromisión en un tema que debe ser resuelto por cada organización interesada.

En la práctica, el asunto tiene dos perspectivas: de un lado, el ingreso de las nuevas Repúblicas tras su independencia, de otro, la posición de Yugoslavia y su pretendida continuadora, la República Federativa de Yugoslavia. Por lo que se refiere a

---

<sup>126</sup> El texto de esta carta se encuentra recogido en un COREU de 19 de mayo de 1992.

las primeras, no ha habido ningún problema para su incorporación a las organizaciones internacionales; así, Croacia, Eslovenia y Bosnia-Herzegovina se convierten en miembros de las NU desde el 22 de mayo de 1992<sup>127</sup> y también se han ido integrando paulatinamente en otras organizaciones<sup>128</sup> mientras que el retraso en el reconocimiento de Macedonia provocado por la oposición griega ha tenido como consecuencia que su admisión en NU no haya tenido lugar hasta abril de 1993<sup>129</sup>.

En cambio, la permanencia de Yugoslavia como miembro de las NU ha suscitado una controversia en el seno de la Organización en la que han tomado postura el Consejo de Seguridad y la Asamblea General, y en la que se reproduce la discusión entre los partidarios de la sección y de la disolución de la que nos hemos ocupado antes. En efecto, como señala A. DASTIS, «si en un principio pudo parecer que la solución al problema podría ser la misma que la dada al caso soviético... la falta de acuerdo entre las partes y la interminable espiral de violencia desencadenada entre ellas, de la que la parte que reivindicaba la continuidad fue considerada principal responsable, hicieron que dicha solución encontrase fuerte oposición»<sup>130</sup>. Tras barajar diversas hipótesis<sup>131</sup>, la decisión se lleva a cabo en una actuación combinada del Consejo y de la Asamblea. La Resolución 777 (1992) del Consejo de Seguridad, de 19 de septiembre de 1992, partiendo de la afirmación de que «el Estado anteriormente conocido como la República federativa socialista de Yugoslavia ha dejado de existir» y recordando su Resolución 757 (1992) por la que ya había puesto la primera piedra para edificar su postura en el asunto<sup>132</sup>,

1. *Considera* que la República federativa de Yugoslavia (Serbia y Montenegro) no puede asegurar automáticamente la continuidad de la calidad de Miembro de la antigua República Federativa Socialista de Yugoslavia en las Naciones Unidas y por consiguiente *recomienda* a la Asamblea general que decida que la República Federativa de Yugoslavia (Serbia y Montenegro) debería presentar una solicitud de adhesión a las Naciones Unidas y que no participará en los trabajos de la Asamblea General.

Por su parte, la Asamblea General, en su Resolución 47/1, de 22 de septiembre de 1992, asume la recomendación del Consejo reproduciendo literalmente sus términos. Es ésta una solución que, en palabras de DASTIS, desafía una fácil categoriza-

<sup>127</sup> Vid. Resolución de 26 de enero de 1993, de la Secretaría General Técnica del Ministerio de Asuntos Exteriores, sobre aplicación del art. 32 del Decreto 801/1972 (BOE de 10 de febrero de 1993).

<sup>128</sup> Por ejemplo, los tres Estados han entrado en la OMS y ONUDI, Croacia y Eslovenia lo han hecho también en la OIT y UNESCO, Croacia además ha ingresado en OMI e INMARSAT y Eslovenia en OACI [vid. Resolución citada en nota anterior y la de 19 de mayo de 1993 (BOE de 31 de mayo de 1993)].

<sup>129</sup> ¡Con el nombre provisional de *ex* república yugoslava de Macedonia!

<sup>130</sup> «La crisis de Yugoslavia en las Naciones Unidas», *REDI*, vol. XLIV, 1992, p. 693.

<sup>131</sup> Consistentes básicamente, según DASTIS, en considerar la nueva República Federativa de Yugoslavia como continuadora de Yugoslavia en NU y suspenderla o incluso expulsarla, o considerar que debía solicitar su admisión como nuevo miembro (*op. cit.*, p. 694).

<sup>132</sup> Vid. el párrafo pertinente en la nota 108.

ción y, probablemente, la lógica jurídica<sup>133</sup> por lo que ha dado lugar a múltiples y contradictorias interpretaciones e incluso a una interesante polémica doctrinal. Así, algún autor ha denunciado que las medidas adoptadas no están previstas en la Carta y que con ellas la Organización se aparta de las soluciones adoptadas en casos anteriores<sup>134</sup>; por el contrario otros defienden la decisión basándose en la desaparición de Yugoslavia<sup>135</sup>.

Con el fin de aclarar el contenido de las Resoluciones, el Secretario general adjunto para asuntos jurídicos de NU dirigió el 29 de septiembre de 1992 de una carta a los representantes de Bosnia y Croacia para comunicarles la posición del Secretariado de la Organización; en ella, se señala que se trata de una cuestión no prevista en la Carta cual es las consecuencias de la desintegración de un Estado miembro sobre el que no existe acuerdo entre sus sucesores o entre los miembros de la organización y se afirma:

...l'unique conséquence pratique de cette résolution est que la République fédérative de Yougoslavie (Serbie et Monténégro) ne *participera* pas aux travaux de l'Assemblée générale. Il est donc clair que les représentants de la République fédérative de Yougoslavie (Serbie et Monténégro) ne peuvent plus *participer* aux travaux de l'Assemblée générale et de ses organes subsidiaires, ni aux conférences et réunions organisées par celle-ci.

D'un autre côté, la résolution ne met pas fin à l'*appartenance* de la Yougoslavie à l'Organisation et ne la suspend pas. En conséquence, le siège et la plaque portant le nom de la Yougoslavie subsistent, mais dans les organes de l'Assemblée les représentants de la République fédérale de la Yougoslavie (Serbie et Monténégro) ne peuvent occuper la place réservée à la «Yougoslavie». La mission de la Yougoslavie auprès du Siège de l'Organisation des Nations Unies, ainsi que les bureaux occupés par celle-ci, peuvent poursuivre leurs activités, ils peuvent recevoir et distribuer des documents. Au Siège, le Secrétariat continuera de hisser le drapeau de l'ancienne Yougoslavie, car c'est le dernier drapeau de la Yougoslavie que le Secrétariat ait connu. La résolution n'enlève pas à la Yougoslavie le droit de participer aux travaux des organes autres que ceux de l'Assemblée. L'admission à l'Organisation des Nations Unies d'une nouvelle Yougoslavie, en vertu de l'article 4 de la Charte, mettra fin à la situation créée par la résolution 47/1<sup>136</sup>.

<sup>133</sup> *Op cit.*, p. 694.

<sup>134</sup> Esta es la opinión de Y. BLUM, «UN Membership of the "New" Yugoslavia: Continuity or Break?», *AJIL*, vol. 86, 1992, pp. 830-833. *Vid.* también el mismo autor en «Correspondent's Agora: Un Membership of the Former Yugoslavia», *AJIL*, vol. 87, 1993, pp. 248-251. Para DASTIS, «cualquiera que sea la interpretación que se dé a la situación creada, el procedimiento seguido es, sin duda, poco ortodoxo y ha sido criticado por su falta de un fundamento jurídico claro, al no ampararse en ningún artículo concreto de la Carta, por una pretendida intromisión del Consejo en las competencias de la Asamblea, al recomendar quién debe participar en los trabajos de ésta y, en fin, por romper con los precedentes seguidos en casos anteriores» (*op. cit.*, p. 695).

<sup>135</sup> Este es el argumento común a V. DEGAN, O. E. BRING y M. K. MALONE en «Correspondent's Agora...», *cit.*, pp. 240-248.

<sup>136</sup> Texto transcrito en la orden del TIJ de 8 de abril de 1993 en el asunto de la *aplicación de la convención para la prevención y la sanción del crimen de genocidio, medidas provisionales (CIJ Recueil 1993, pp. 13-14)*.

Esta interpretación no sólo no aclara la situación sino que viene a reforzar el carácter esquizofrénico de una decisión que coloca un Estado en la extraña posición de «estar» y «no estar» al mismo tiempo en la organización mundial. El propio TIJ, que se ha visto involucrado en el problema a través del asunto presentado por Bosnia Herzegovina en relación con la convención sobre el genocidio, ha tenido que reconocer que «la solution adoptée ne laisse pas de susciter des difficultés juridiques»<sup>137</sup> y los esfuerzos doctrinales para explicarla no resultan demasiado convincentes<sup>138</sup>. En fin, no cabe duda de que desde el punto de vista técnico-jurídico se ha seguido un procedimiento al margen de los previstos en la Carta y desde la perspectiva de la práctica se ha aplicado un rigor olvidado en el caso de la URSS; por tanto, se trata más bien de una medida política adoptada para presionar a Serbia aumentando su aislamiento pero no es positivo para la Organización que esto se haga a costa de distorsionar su ordenamiento. En último término, este asunto pone de relieve que el mantenimiento o pérdida de la condición de miembro de las NU en los supuestos de disolución de Estados por parte de uno de los Estados implicados en la situación es sobre todo una cuestión política en la que la existencia de acuerdo entre los Estados afectados resulta decisiva.

En otras organizaciones internacionales también se ha planteado el tema de la representación de Yugoslavia, por ejemplo la nueva República Federativa de Yugoslavia ha resultado excluida de la CSCE desde julio de 1992 y ha sido suspendida en la OMS en mayo de 1993<sup>139</sup>.

## VI. CONCLUSIONES

La práctica internacional de los años 90 es rica en supuestos de sucesión de Estados, reabriendo así un capítulo que había permanecido casi inactivo durante mucho tiempo. Los casos ahora planteados se caracterizan por dos datos principales: de un lado, se adscriben mayoritariamente a las categorías clásicas de sucesión (unificación, separación, disolución de Estados); de otro, se producen principalmente en Europa, continente en el que la distribución del poder estatal parecía consolidada y estaba además consagrada por textos internacionales recientes a partir del Acta Final de Helsinki de 1975.

El estudio de esta práctica pone de relieve la preponderancia de las soluciones políticas sobre los análisis estrictamente jurídicos en las cuestiones de sucesión de Estados. Por ello, las reglas de base establecidas en la Convención de Viena sobre la

<sup>137</sup> *Ibid.*, p. 14. La cuestión surge ante el Tribunal en relación con las cuestiones de competencia, ante la necesidad de determinar si la República federativa de Yugoslavia es parte en el Estatuto.

<sup>138</sup> O. E. BRING sugiere que «The nameplate and flag are no longer the plate and flag of a member state... but of another, so far underfined, subject of international law whose representatives are tolerated on the UN premises» y cita como ejemplos similares los de la OLP y el Congreso Nacional Africano (*vid. op. cit.*, p. 245). Por su parte, M. K. MALONE habla de una categoría *sui generis* de miembro en las NU (*ibid.*, p. 247). Ninguna de estas posibilidades están previstas en la Carta.

<sup>139</sup> *Vid.* Boletín EUROPE (n.s.), n.º 5768, p. 3; n.º 5854, p. 4; n.º 5973, p. 4.



sucesión de Estados en materia de tratados de 1978 han sido descartadas en muchas ocasiones en las que se ha preferido buscar soluciones pragmáticas adaptadas al caso concreto y si las reglas sustantivas de la convención de 1978 no han sido respetadas, tampoco lo han sido los procedimientos formales para hacerlas efectivas; la práctica al respecto refleja cierta confusión y una variedad de fórmulas que no siempre obedecen a un planteamiento racional y coherente por parte de los Estados. Se confirman así los malos presagios que consideraban este texto como un ejercicio de voluntarismo jurídico despegado de la realidad y auguraban su inoperatividad. Por el contrario, surgen menos estridencias en relación con la regulación consagrada en la Convención sobre la sucesión de Estados en materia de bienes, archivos y deudas de 1978, debido al lugar preferente que en él se concede a la autonomía de la voluntad y al acuerdo en relación con las hipótesis clásicas de sucesión.

Con todo, para que los esfuerzos codificadores no hayan sido totalmente en vano, en los casos motivados por Estados de reciente independencia, se observa cómo los entes surgidos de los penúltimos flecos de la descolonización siguen fieles al principio de la tabla rasa y a la defensa de su soberanía recién adquirida, manteniendo su libertad de opción ejercida a lo largo de un período de reflexión autoatribuido.

En la unificación de Estados, es evidente el papel fundamental que cumple el acuerdo entre los Estados interesados en ordenar a regular sin sobresaltos todos los extremos de la sucesión. En particular, si la unión tiene lugar entre Estados procedentes de sistemas políticos y económicos radicalmente distintos, se hace necesario arbitrar remedios específicos que pueden suponer la quiebra de la regla de la continuidad. Al mismo tiempo, el carácter pactado de la sucesión permite utilizar procedimientos informales para realizar los cambios oportunos en la condición de miembro en las organizaciones internacionales.

La reaparición en la escena internacional de los Estados bálticos conlleva la reedición de la antes denostada secesión y la revitalización de las teorías de la identidad y continuidad. Su interés por distanciarse del Estado de procedencia les conduce a hacer saltar en pedazos el principio de continuidad de las obligaciones convencionales que la Conferencia de Viena se empeñó en incluir sin fisuras en la convención de 1978.

En los casos de disolución de Estados también es esencial el acuerdo entre los Estados implicados y su existencia garantiza la aceptación de la situación por la comunidad internacional. Paralelamente, la incidencia que éste tipo de hipótesis puede tener sobre la estabilidad de las relaciones internacionales da pie a la intervención de terceros, preocupados por asegurar una solución sin contratiempos; en particular, los casos estudiados demuestran la vigilancia constante que la Comunidad Europea y sus Estados miembros han querido ejercer para proteger los intereses generales y del grupo en una acción que los afectados por la disolución han tenido que admitir forzados por la situación de debilidad política y económica en que se encuentran la mayoría.

Por lo que se refiere a la desaparición de la URSS, el recurso a la ficción jurídica de la continuidad aplicada a la Federación Rusa ha permitido conjugar males mayores pero esa solución política basada en la distinción de dos *status* diferentes entre los sucesores ha impulsado la posición preponderante de ese Estado más allá de lo

expresamente pactado. Por su parte, la disolución de Checoslovaquia, con independencia de su oportunidad en el plano geopolítico, ha sido un modelo de buenas maneras, sin cuestionar lo más mínimo sus obligaciones internacionales. En el extremo opuesto, el desdichado asunto de Yugoslavia pone de relieve cómo la falta total de entendimiento puede dinamitar un Estado, complicar extraordinariamente la regulación de su sucesión y provocar un conflicto bélico incontrolable; en este sentido, en los dictámenes de la Comisión de Arbitraje de la Conferencia de Paz sobre Yugoslavia se aprecia un trasfondo político que tinte sus opiniones de consideraciones de oportunidad.

Por último, las decisiones adoptadas en Naciones Unidas en materia de sucesión no han sido uniformes y han estado condicionadas por las conveniencias imperantes en cada caso; en concreto, en los asuntos de la URSS y Yugoslavia se han seguido procedimientos al margen de la Carta que resultan de dudosa constitucionalidad.