

## EL DERECHO DE LA SUCESIÓN DE ESTADOS

Horacio Andaluz

Sumario: *I. Nociones generales. I.1 Definición. I.2 Elemento territorial. I.3 Fenómeno de la sustitución. I.4 Supuestos de sucesión.- II. Sucesión en materia de tratados. II.1 Introducción. II.2 Precisiones sobre el ámbito de aplicación material. II.3 La regla de la tabla rasa. II.4 El principio de continuidad. II.5 Sucesión en los tratados constitutivos de organizaciones internacionales.- III. Sucesión en materia de bienes, archivos y deudas del Estado. III.1 Introducción. III.2 Sucesión en materia de bienes de Estado. III.3 Sucesión en materia de archivos de Estado. III.4 Sucesión en materia de deudas de Estado.- IV. Sucesión en materias distintas a las de las Convenciones de 1978 y 1983. IV.1 Nacionalidad y condición jurídica de los habitantes. IV.2 Sucesión en el régimen jurídico del Estado predecesor .*

## EL DERECHO DE LA SUCESIÓN DE ESTADOS

Sumario: *I. Nociones generales. I.1 Definición. I.2 Elemento territorial. I.3 Fenómeno de la sustitución. I.4 Supuestos de sucesión.- II. Sucesión en materia de tratados. II.1 Introducción. II.2 Precisiones sobre el ámbito de aplicación material. II.3 La regla de la tabla rasa. II.4 El principio de continuidad. II.5 Sucesión en los tratados constitutivos de organizaciones internacionales.- III. Sucesión en materia de bienes, archivos y deudas del Estado. III.1 Introducción. III.2 Sucesión en materia de bienes de Estado. III.3 Sucesión en materia de archivos de Estado. III.4 Sucesión en materia de deudas de Estado.- IV. Sucesión en materias distintas a las de las Convenciones de 1978 y 1983. IV.1 Nacionalidad y condición jurídica de los habitantes. IV.2 Sucesión en el régimen jurídico del Estado predecesor .*

**Resumen:** El objeto del presente artículo es exponer el derecho de la sucesión de Estados. La exposición toma como base, desde luego, lo establecido en los instrumentos convencionales de la materia; pero también son considerados los comentarios de la Comisión de Derecho Internacional, por cuanto, al haber participado en el proceso preparatorio de dichos instrumentos, permiten informarse de la racionalidad con que cada tema fue elaborado. Asimismo han sido tomados en cuenta las normas de derecho internacional consuetudinario, que, a diferencia del papel que juegan en el derecho interno, tienen un valor normativo igual al del derecho convencional. Debe tenerse presente que más allá de la autonomía normativa de la costumbre —que da a sus normas validez, vigencia, interpretación y aplicación de carácter independiente—, la costumbre interesa por la función materialmente constitucional que desempeña. En efecto, mientras que a nivel interno el derecho como sistema se define por referencia a los textos constitucionales de cada Estado, en el plano internacional el derecho forma un sistema debido a ciertas normas de tipo consuetudinario que autorizan la producción de nuevas normas de derecho. Tal es el caso de la regla *pacta sunt servanda* (lo pactado obliga). Finalmente, en procura de una exposición más cumplida, también han sido consideradas algunas referencias a la jurisprudencia internacional y ciertas opiniones doctrinales.

**Palabras clave:** sucesión, Estado.

## I. Nociones generales.

### I.1 Definición.

La idea de sucesión ingresó al derecho internacional de la mano de Grocio (1583-1645). Como buen producto de su tiempo<sup>1</sup>, Grocio tomó del derecho civil —el derecho por excelencia en aquella época— la institución que los romanos conocieron con el nombre de *successio*, por la cual una persona asumía el lugar de otra en sus relaciones jurídicas patrimoniales y del culto privado<sup>2</sup>. De ahí que el evento por el que un poder soberano hacía suyo el territorio y el patrimonio de otro poder de la misma naturaleza, pero extinto, fuera entendido por Grocio como análogo a la transmisión de derechos patrimoniales del causante a los causahabientes.

Precisamente en cuanto el término sucesión puede sugerir una supuesta identidad entre una institución normativa propia del derecho privado y otra del derecho internacional, su uso no ha pasado sin dejar críticas<sup>3</sup>. Y es que sólo a título muy provisional puede atribuirse identidad a la sucesión *mortis causa* y la sucesión de Estados, pues, más allá de evidentes semejanzas o analogías, entre los ámbitos materiales de validez de dichas instituciones no existe identidad. En la medida que ello equivale a decir que tienen claras diferencias específicas, circunscribirse a una lectura jurídica de la sucesión de Estados con la óptica de la transferencia de los derechos patrimoniales del causante al causahabiente, es analíticamente deficiente y conduce a imprecisiones conceptuales.

El nombre de la institución —sucesión de Estados— no es el más propio, porque si bien los Estados son los sujetos principales del derecho internacional, no son los únicos. Siendo esa una realidad, también lo es que la llamada sucesión de Estados se aplica no sólo a los Estados, puesto que el fenómeno sucesorio igualmente se produce entre organizaciones internacionales, como fue el caso de la Corte Permanente de Justicia Internacional, sucedida por la Corte Internacional de Justicia. De manera que, en el marco de sus expresiones históricas, como definición operativa de la

---

<sup>1</sup> Grocio afirma haber puesto “todo [su] empeño” en distinguir el derecho natural del derecho de gentes y en distinguir éstos del derecho civil (Prolegomena, párrafo 41), pero eso no lo libraría de ser un producto de la cultura de su tiempo: así se entiende que conceptuara al derecho de gentes —“aquel derecho que rige entre muchos pueblos o entre los gobernantes de los mismos, que procede de la misma naturaleza o de las leyes divinas, de las costumbres o de un pacto tácito” (Prolegomena, párrafo 1)— como la “acepción más amplia” del derecho civil (L. I, C. I, XIV, 1). Fue la impronta civilista la que dio a Grocio su sitial entre los grandes del derecho internacional, pues el fundamento que dio a esta ciencia resultó de importar para el derecho de gentes lo que él llamo la “madre del derecho civil”: la obligación por consentimiento (Prolegomena, párrafo 16). Es así como el derecho internacional es la “acepción más amplia” del derecho civil, pues el derecho de gentes es aquel “que ha sido aceptado en su fuerza de obligar por la voluntad de todos o de muchos pueblos” (L. I, C. I, XIV, 1) (GROCIO, Hugo; *De Iure Belli ac Pacis*).

<sup>2</sup> Cfr. PONSÁ, Nina; *Derecho de Sucesiones en Roma*, Lerner Editores Asociados, primera edición, Buenos Aires 1981, p. 11.

<sup>3</sup> Cfr. GONZÁLEZ CAMPOS, Julio D., SÁNCHEZ RODRÍGUEZ, Luis I., SÁENZ DE SANTA MARÍA, Paz Andrés; *Curso de Derecho Internacional Público*, Editorial Civitas, segunda edición revisada, Madrid 2002, p. 514.

sucesión de Estados debe entenderse referida a cualquier persona jurídica de derecho internacional que viene en asumir la posición de otra conforme a los principios y las reglas de la institución.

Por otro lado, tampoco es propio postular la sucesión de Estados como una sustitución de soberanía, pues su verdadera entidad jurídica es la de una sustitución de competencias entre sujetos de derecho internacional<sup>4</sup>.

El hecho es que la denominación de sucesión de Estados está hondamente arraigada en la comunidad mundial, y, acaso porque acuñada por uno de los fundadores del derecho internacional, ha ido adquiriendo la pátina del tiempo en pareja con esta ciencia, que, contando desde Vitoria (1492-1546)<sup>5</sup>, no ha llegado aún a los cinco siglos de edad. La doctrina de los publicistas se ha referido siempre al fenómeno como sucesión de Estados, y es así como se conoce al conjunto de normas de derecho internacional consuetudinario que regulan dicho fenómeno. Una vez impuesta por la práctica, tal denominación fue confirmada por la Comisión de Derecho Internacional, recogiéndola en sus trabajos de codificación y desarrollo progresivo del derecho sobre el respecto. A través de tal denominación, la impronta de Grocio está impresa en la Convención de Viena sobre la sucesión de Estados en materia de tratados de 1978 y la Convención de Viena sobre sucesión de Estados en materia de bienes, archivos y deudas de Estado de 1983 —a las que en lo sucesivo me referiré por el año de adopción—, así como en el Proyecto de artículos sobre la nacionalidad de las personas naturales en relación con la sucesión de Estados.

Las definiciones doctrinales de la sucesión de Estados han puesto el acento en el elemento territorial (el territorio objeto de sucesión) y, aún cuando a veces a título accesorio, en el fenómeno de la sustitución (la sucesión en los derechos y obligaciones del Estado predecesor). Kelsen<sup>6</sup> —y

---

<sup>4</sup> Las Convenciones de Viena sobre la sucesión de Estados en materia de tratados de 1978 y sobre sucesión de Estados en materia de bienes, archivos y deudas de Estado de 1983, limitan su ámbito de validez personal a “los efectos de la sucesión de Estados” (artículo 1 de ambas Convenciones). Tal como ha comentado la Comisión de Derecho Internacional: “The use of the words succession of States in the article is designed to exclude both succession of governments and succession of other subjects of international law, notably international organizations, from the scope of the present articles” (Yearbook of the International Law Commission, 1974, vol. II, Part One, p. 174).

<sup>5</sup> La fundación del derecho internacional no es obra de Grocio, sino de Vitoria, principal exponente de la escuela hispana del derecho de gentes, de la que formaron parte Vázquez de Menchaca y Suárez, entre otros. Lo cierto es que el iusnaturalismo laico de Grocio proporcionó los fundamentos de la ciencia del derecho internacional actual (introduciendo la idea de normas de fuente consensual, véase nota al pie 1), como es cierto también que es su misma obra la que hace referencia a Vitoria (“Vi libros especialmente dedicados al derecho de guerra, unos escritos por teólogos, como Francisco de Vitoria”, GROCIO, Hugo; De Iure Belli ac Pacis, Prolegomena, párrafo 37). Quien acuñó el nombre de derecho internacional para esta ciencia fue Bentham.

<sup>6</sup> “Cuando el territorio de un Estado pasa a ser, total o parcialmente, parte del territorio de otro o de varios otros Estados, o cuando el territorio de un Estado se convierte en los territorios de nuevos Estados (desmembramiento), o cuando parte del territorio de un Estado llega a ser el territorio de un nuevo Estado (separación revolucionaria), surge el problema de si y hasta qué punto, de acuerdo con el derecho internacional general, las obligaciones y derechos del predecesor recaen sobre el sucesor. Éste es el problema

con él Verdross<sup>7</sup>—entendió por sucesión tanto que un Estado suceda a otro en un territorio, como que un Estado suceda a otro en sus derechos y obligaciones. O’Connell optó por limitar la definición de sucesión al elemento territorial y considerar como efectos jurídicos de dicha sustitución la transmisión de los derechos y obligaciones del Estado predecesor al sucesor<sup>8</sup>. La labor de codificación y desarrollo progresivo que la Comisión de Derecho Internacional comenzó en la década del sesenta, ha llevado a replantear en varios aspectos las doctrinas tradicionales en torno a la sucesión de Estados. Siguiendo ese curso, las definiciones doctrinales han cedido paso a una definición convencional que, replanteando el fenómeno de la sustitución, concibe la sucesión como la “sustitución de un Estado por otro en la responsabilidad de las relaciones internacionales de un territorio”<sup>9</sup>.

## **1.2 Elemento territorial.**

Como se acaba de ver, hay dos elementos en la sucesión: el territorial y el de la sustitución.

Un aspecto esencial del primero consiste en la licitud de la adquisición del territorio por parte del Estado sucesor, lo que dice de los modos de adquisición de soberanía territorial; modos que, como la sucesión en sí, también son parte del legado romano. Los juristas romanos distinguieron los modos originarios de los modos derivados de adquisición de la propiedad, según que el bien adquirido fuese cosa de nadie (*res nullius*) o de alguien<sup>10</sup>. La misma distinción fue llevada a la arena del derecho internacional, formándose por la vía consuetudinaria las reglas de la adquisición de soberanía territorial. Al parecer fue Paulo el jurisconsulto que dio forma a la idea de que, en los albores de las sociedades, la propiedad tuvo su origen en la ocupación (*occupatio*)<sup>11</sup>. Así como la propiedad se adquiría entre los romanos por la toma de posesión, bien que con el deseo de conservarla como propia (*animus domini*), de una tierra susceptible de apropiación y que no

---

de la llamada sucesión de Estados” (KELSEN, Hans; Principios de derecho internacional público, Editorial El Ateneo, primera edición, Buenos Aires 1965, p. 254).

<sup>7</sup> “Cuando un sujeto de derecho internacional se extingue o cuando parte de su territorio pasa a otro Estado, surge la cuestión de si el sucesor o los sucesores territoriales adquieren ipso facto los derechos y obligaciones del anterior” (VERDROSS, Alfred; Derecho internacional público, Editorial Aguilar, sexta edición, Madrid 1978, p. 235).

<sup>8</sup> “Por sucesión de Estados se quiere significar la situación de hecho que se produce cuando un Estado es sustituido por otro en un territorio determinado” (O’CONNELL, D.P.; The Law of State Succession, University Press, primera edición, Cambridge 1956, p. 3).

<sup>9</sup> Convención de Viena sobre la sucesión de Estados en materia de tratados de 1978 (artículo 2.1.b) y Convención de Viena sobre sucesión de Estados en materia de bienes, archivos y deudas de Estado de 1983 (artículo 2.1.a).

<sup>10</sup> Cfr. PETIT, Eugene; Tratado elemental de Derecho Romano, Editora Nacional, reimpresión, México 1971, p. 244.

<sup>11</sup> “Dominium quem rerum ex naturali possessione caepisse Nerva filius ait, ejusque rei vestigium remanere in his quae terra, mani caeloque capiuntur” (Paulo, L. 1, §. 1, en PETIT, Eugene, ver nota al pie 10, p. 245).

pertenecía a nadie<sup>12</sup>, la soberanía territorial se adquiere entre los Estados por la ocupación efectiva y con vocación de imperio sobre un territorio que nunca estuvo bajo la soberanía de otro Estado (*territorium nullius*<sup>13</sup>) o que dejó de estarlo y se convirtió en abandonado (*derelicto*<sup>14</sup>). Numerosas controversias territoriales han sido resueltas por remisión a la noción de ocupación (Isla de Clipperton)<sup>15</sup>. Ahora bien, a medida que se fue desarrollando la propiedad privada, los bienes que no pertenecían a nadie fueron haciéndose cada vez más escasos, de manera que, en esa misma medida, la invocación de la *occupatio* fue declinando entre los romanos. Lo propio ocurrió históricamente con la ocupación adquisitiva por parte de los Estados, y que, en principio, hoy debe asumirse como una etapa superada en el derecho internacional, pues sólo podía darse en un mundo en que todavía quedaban territorios *nullius*.

Pero no sólo la ocupación adquisitiva interesa a la sucesión de Estados, sino también la cesión (*cessio*). La cesión es un modo derivado de adquisición de soberanía territorial, por cuanto se trata de un territorio con dueño. Consiste en que por vía convencional un Estado transfiere a otro la soberanía sobre parte de su territorio (Sahara Occidental)<sup>16</sup>. Tanto la ocupación adquisitiva como la cesión incumben a la sucesión, en la medida que ambas implican una modificación territorial. Para

---

<sup>12</sup> A los mismos requisitos se contrae la ocupación en la legislación boliviana. Véase el Código Civil, artículo 140.

<sup>13</sup> Gayo, “*Quod nullius est, id naturali ratione occupanti conceditur*” (lo que no es de nadie se concede, por razón natural, al que lo ocupa). Digesto, ley 3, título 1, libro 41.

<sup>14</sup> Ulpiano, “*Si res pro derelicto habita sit, statim nostra esse desinit et occupandis statim fit*” (si una cosa fuera tenida como abandonada al punto deja de ser nuestra, e inmediatamente se hace del que la ocupa). Digesto, ley 1, título 7, libro 41.

<sup>15</sup> Isla de Clipperton (1931) (Francia c. México): “Existen fundamentos para admitir que cuando en noviembre de 1858, Francia proclamó su soberanía sobre Clipperton, esa isla tenía la condición jurídica de *territorium nullius* y, por lo tanto, era susceptible de ocupación. Resta la cuestión de si Francia procedió a una ocupación efectiva, satisfaciendo las condiciones exigidas por el derecho internacional para la validez de esta clase de adquisición territorial. Está fuera de duda de que para que el uso inmemorial tenga fuerza de ley, además del *animus occupandi*, una condición necesaria de la ocupación es la toma de posesión efectiva, y no nominal”.

“(…) es elemento necesario de la ocupación, junto al *animus occupandi*, la toma de posesión material y no ficticia. Esta consiste en el acto o actos a través de los cuales el Estado ocupante pone el territorio a su disposición y se coloca en situación de hacer valer su exclusiva autoridad” (Clipperton Island Arbitration, *American Journal of International Law* 1932, vol. 11, p. 110).

<sup>16</sup> Corte Internacional de Justicia. Sahara Occidental (1975) (Opinión Consultiva): “Cualesquiera que hayan sido las diferencias de opinión entre los juristas, la práctica de los Estados en el período relevante indica que los territorios habitados por tribus o pueblos que tenían una organización social y política no eran considerados *terra nullius*. Ello demuestra que la adquisición de soberanía sobre dichos territorios no era generalmente considerada como efectuada unilateralmente a través de la ocupación de *terra nullius* como título original, sino mediante acuerdos concluidos con los jefes locales. Es cierto que, en ocasiones, la palabra ocupación ha sido utilizada en un sentido no técnico, refiriéndose simplemente a la adquisición de soberanía; pero esto no significaba que la adquisición de la soberanía por vía de acuerdos celebrados con las autoridades locales fuera considerada como ocupación de una *terra nullius* en el sentido propio de estos términos. Al contrario, se veía en estos acuerdos con las autoridades locales —se interpretaran o no como operando una cesión efectiva de territorio— un modo de adquisición derivativa y no títulos originarios adquiridos por la ocupación de una *terra nullius*” (ICJ Reports-CIJ Recueil, 1975, p. 39).

ser lícita, tal modificación debe de ser pacífica. Por ello, las Convenciones de 1978 y de 1983 (artículos 6 y 3, respectivamente), excluyen de su ámbito de aplicación material las sucesiones de Estados que se produzcan en violación del derecho internacional, y, en particular, de los principios de derecho internacional incorporados en la Carta de las Naciones Unidas. Uno de los principios de la Carta (artículo 2.4) es la prohibición del uso de la fuerza contra la integridad territorial o la independencia política de cualquier Estado.

Los primeros intentos de limitar el uso de la fuerza se dieron en el s. XIX, al adelantarse la codificación del derecho de la neutralidad y las leyes de la guerra en textos como la Convención de Ginebra de 1864 o la Declaración de San Petersburgo de 1868. Este proceso culminaría con las Convenciones de Paz de la Haya de 1899 y 1907, que giran en torno a la conducción de hostilidades. Pero es recién con el Pacto de la Sociedad de las Naciones (1919) que la comunidad internacional se ocupa directamente del uso de la fuerza. Aún sin prohibir el uso de la fuerza, el Pacto normó situaciones en las que el recurso a la guerra estaba vedado. Así, someter una controversia al arreglo judicial o arbitral (artículo 13.4) o al examen del Consejo de la Sociedad de Naciones (artículo 15.6), conllevaba la obligación de no recurrir a la guerra. El paso siguiente lo dio el Tratado general de renuncia a la guerra de 1928 (o Pacto Briand-Kellogg, en honor a sus promotores, el Secretario de Estado estadounidense Frank Kellogg, luego honrado con el Premio Nobel de la Paz, y el Ministro francés y Premio Nobel de la Paz Aristide Briand). El Tratado de 1928 condenaba el recurso a la guerra como medio de solución de las controversias internacionales (artículo 1) y establecía la obligación de resolverlas por medios pacíficos (artículo 2). Pasada la Segunda Guerra Mundial, los miembros de la comunidad internacional estaban de acuerdo en prohibir taxativamente la amenaza y el uso de la fuerza, así como en establecer un sistema de seguridad colectiva para garantizar la paz. Fruto de estos acuerdos fueron las Conferencias de San Francisco, que condujeron a la adopción de la Carta de las Naciones Unidas. Fue así que la regla que hacía inadmisibles el recurso a la guerra como comportamiento político y modo de solución de controversias —y que había sido incorporada al ordenamiento jurídico internacional por el Tratado de 1928—, quedó completada al entrar en vigor la Carta. Más adelante, la prohibición del uso de la fuerza sería reafirmada por la Asamblea General en sus Resoluciones 2625 (XXV)<sup>17</sup> y 3314 (XXIX)<sup>18</sup>, que vinculan sobre base consuetudinaria (*ex consuetudine*) a los miembros de la comunidad internacional (*Actividades militares y paramilitares en Nicaragua y contra ésta*)<sup>19</sup>. En consecuencia,

---

<sup>17</sup> Declaración sobre los principios de Derecho Internacional referentes a las relaciones de amistad y a la cooperación entre los Estados de conformidad con la Carta de las Naciones Unidas.

<sup>18</sup> Definición de la agresión.

<sup>19</sup> Corte Internacional de Justicia. *Actividades militares y paramilitares en Nicaragua y contra ésta* (fondo) (1986) (*Nicaragua c. Estados Unidos de América*): “Esta opinio iuris [respecto de una práctica

sólo puede reputarse lícita la adquisición de territorio siempre que no derive de la amenaza o del uso de la fuerza (Dictamen No. 3, Comisión de Arbitraje, Conferencia de Paz sobre Yugoslavia)<sup>20</sup>. Ni aún el uso legal de la fuerza armada, fundado en el derecho de legítima defensa frente a una agresión, autoriza al Estado que repele la agresión a apoderarse de parte del territorio de su agresor<sup>21</sup>.

De hecho, la práctica de las últimas décadas no ha considerado ceñidas a las normas de sucesión de Estados aquellas modificaciones territoriales ilícitas. Así, la ocupación de parte del territorio sirio y palestino por Israel y la ocupación por Indonesia de la antigua colonia portuguesa de Timor Oriental<sup>22</sup>, no dieron lugar a la adquisición de dichos territorios por los Estados ocupantes. Del mismo modo, durante la invasión y ocupación temporal de Kuwait por Irak (1990-1991), el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas decidió que la “fusión total y eterna” proclamada por Irak carecía de validez jurídica, exhortando a la comunidad internacional a no reconocer dicha anexión y abstenerse de cualquier acto o transacción que pudiera interpretarse como un reconocimiento indirecto<sup>23</sup>. No hay, pues, sucesión de Estados que tenga por causa una ocupación ilegal, aunque siempre debe salvarse la hipótesis del principio de efectividad<sup>24</sup>.

### **I.3 Fenómeno de la sustitución.**

Al inicio del punto anterior se dijo que habían dos elementos en la sucesión: el territorial y el de la sustitución. Visto ya el primero, corresponde abordar el fenómeno de la sustitución. En materia de sucesión, la doctrina tradicional puso el acento en los derechos y obligaciones del Estado predecesor. De ahí que a la modificación territorial le siguiese la cuestión sobre los derechos y

---

consuetudinaria que prohíba el uso de la fuerza armada] puede deducirse, entre otras y con la prudencia necesaria, de la actitud de las Partes y de los Estados en relación a ciertas resoluciones de la Asamblea General, especialmente respecto a la Resolución 2625 (XXV). El efecto de un consentimiento al texto de tales resoluciones no puede interpretarse como un simple recordatorio o especificación del compromiso convencional asumido en la Carta. Antes al contrario, puede interpretarse como una adhesión al valor de la regla o de la serie de reglas declaradas por la resolución y tomadas en sí mismas” (ICJ Reports-CIJ Recueil, 1986, p. 100).

<sup>20</sup> Comisión de Arbitraje de la Conferencia de Paz sobre Yugoslavia. Dictamen Número 3: “Ninguna modificación de las fronteras y de los límites resultante del uso de la fuerza puede producir efectos jurídicos (...)” (Revue Générale de Droit International Public, 1992, p. 269).

<sup>21</sup> Cfr. Yearbook of the International Law Commission, 1975, vol. II, Part One, p. 181.

<sup>22</sup> Resolución C.S. 389 (1976): “2. Llama la atención del Gobierno de Indonesia para que retire sin más demora todas sus fuerzas del territorio”.

<sup>23</sup> Resolución C.S. 662/1990: “1. Decide que la anexión de Kuwait por el Irak en cualquier forma y por cualquier pretexto carece de validez jurídica y ha de considerarse nula y sin valor”. (...). “3. Exige además que el Irak deje sin efecto las medidas en virtud de las cuales pretende anexarse a Kuwait”.

<sup>24</sup> Sobre el principio de efectividad véase ANDALUZ, Horacio; Positivismo normativo y Derecho Internacional, primera edición, Plural, Bolivia 2005, Cap. Tercero.



obligaciones que le correspondía asumir al Estado sucesor por el hecho de la sucesión<sup>25</sup>. Los Convenios de Viena de 1978 y 1983 prefirieron alejarse de la doctrina tradicional, y en cambio adoptaron una definición a la vez genérica y neutra, que entiende por sucesión de Estados “la sustitución de un Estado por otro en la responsabilidad de las relaciones internacionales de un territorio”<sup>26</sup>.

La Comisión de Derecho Internacional encontró que la fórmula adoptada era, por un lado, la comúnmente usada en la práctica de los Estados, y, por otro, la más apropiada para cubrir de una manera neutral cualquier caso concreto, con independencia del particular estatus jurídico que pudiera poseer el territorio en cuestión (como territorio nacional, en fideicomiso, mandato, protectorado o independiente). Ello explica que tal redacción se impusiera ante otras, como la de sucesión “en la soberanía respecto de un territorio” o “en la competencia para concertar tratados respecto del territorio” (esta última propuesta en un principio por el Relator Especial Waldock). Con la fórmula adoptada, la Comisión prescindió conscientemente de cualquier connotación alusiva a la sucesión en los derechos y obligaciones del Estado predecesor, y lo hizo en razón de que “no puede sostenerse que alguna norma de derecho internacional general positivo (consuetudinario), estipule que el nuevo Estado sucede en las obligaciones y derechos del antiguo Estado” (Kelsen)<sup>27</sup>.

Cabe advertir que la “responsabilidad de las relaciones internacionales de un territorio” es un tema muy distinto al de la responsabilidad internacional del Estado. La Convención de 1978 se ha cuidado de no incursionar en este tema (artículo 39), y que, en términos generales, se refiere a los actos de Estado que revisten carácter ilegal según el orden internacional y a la compensación por los daños causados. De ahí que el Proyecto de artículos sobre la responsabilidad de los Estados

---

<sup>25</sup> Ver notas al pie 6, 7 y 8.

<sup>26</sup> Ver nota al pie 9. Véanse los comentarios de la Comisión de Derecho Internacional respecto de la fórmula adoptada: “(3) Paragraph 1 (b) specifies the sense in which the term succession of States is used in the draft articles and is of cardinal importance for the whole structure of the draft. The definition corresponds to the concept of succession of States which emerged from the study of the topic by the Commission. Consequently, the term is used as referring exclusively to the fact of the replacement of one State by another in the responsibility for the international relations of territory, leaving aside any connotation of inheritance of rights or obligations on the occurrence of that event. The rights and obligations deriving from a succession of States are those specifically provided for in the present draft articles”.

“(4) The Commission considered that the expression in the responsibility for the international relations of territory is preferable to other expressions such as in the sovereignty in respect of territory or in the treaty-making competence in respect of territory, because it is a formula commonly used in State practice and more appropriate to cover in a neutral manner any specific case independently of the particular status of the territory in question (national territory, trusteeship, mandate, protectorate, dependent territory, etc.). The word responsibility should be read in conjunction with the words for the international relations of territory and does not intend to convey any notion of State responsibility, a topic currently under study by the Commission and in respect of which a general reservation has been inserted in article 38 of the present draft” (Yearbook of the International Law Commission, 1974, vol. II, Part One, p. 175).

<sup>27</sup> Ver nota al pie 6, p. 255.

parta del principio general de que “todo hecho internacionalmente ilícito del Estado genera su responsabilidad internacional” (artículo 1).

#### **1.4 Supuestos de sucesión.**

Se llaman supuestos de sucesión a las condiciones de hecho a las que el derecho internacional les atribuye una consecuencia jurídica particular, consistente en la sustitución de un Estado por otro en la responsabilidad de las relaciones internacionales de un territorio. La Convención de 1978 reconoció cuatro supuestos de sucesión. El cuarto fue escindido en dos por la Convención de 1983, de manera que para facilitar el orden de exposición puede hablarse de cinco.

El primer supuesto del que se ocupa la Convención de 1978 es la sucesión con respecto a una parte del territorio (artículo 15), que se verifica cuando dicha parte es transferida por su titular (Estado predecesor) a otro Estado (Estado sucesor). Esta es la llamada por Grocio sucesión parcial, pues sólo versa sobre una porción del territorio; no estando demás advertir que Grocio también usó los términos universal y parcial para referirse al fenómeno de la sustitución, y no sólo al elemento territorial. Fue en virtud de este supuesto que en 1860 Niza y Saboya pasaron a la soberanía francesa, y que Alsacia y Lorena hicieron parte de Alemania desde 1871 hasta 1919, año en que, por el mismo supuesto, se integraron a Francia. En este primer supuesto calzan también las cesiones territoriales efectuadas por Bolivia (Estado predecesor) a Chile y a Paraguay (Estados sucesores), a través de los tratados de 20 de octubre de 1904 y 21 de julio de 1938, respectivamente.

El segundo supuesto es el de los Estados de reciente independencia (artículo 16). Estos son los Estados sucesores cuyos territorios, inmediatamente antes de la fecha de la sucesión, dependían en las relaciones internacionales de los respectivos Estados predecesores (artículo 2.1.f). Este es el supuesto de la llamada sucesión colonial, también conocido como descolonización. Después de estudiar las modalidades históricas de los territorios dependientes (colonias, territorios en fideicomiso, mandatos, protectorados), la Comisión de Derecho Internacional concluyó que no se justificaba la creación de diferentes marcos normativos en materia de sucesión de Estados. Consecuentemente, la definición del artículo 2.1.f (reproducida por la Convención de 1983, artículo 2.1.e), alcanza a la independencia de todo territorio previamente sometido a cualquier tipo de dependencia, puesto que a los efectos de la sucesión carece de relevancia distinguir el régimen jurídico a que un territorio independizado pueda haber estado sujeto<sup>28</sup>. Este supuesto se extiende a

---

<sup>28</sup> “(7) After studying the various historical types of dependent territories (colonies, trusteeships, mandates, protectorates, etc.), the Commission concluded that their characteristics do not today justify differences in treatment from the standpoint of the general rules governing succession of States in respect of treaties. The Commission recognized that in the traditional law of succession of States, protected States have in some degree been distinguished from other dependencies of a State. Thus, treaties of the protected States concluded

los Estados de reciente independencia formados por dos o más territorios que al tiempo de la sucesión no constituían Estados independientes (artículo 30); situación que debe diferenciarse de la unificación de dos o más Estados que antes eran independientes, y que corresponde al supuesto que seguidamente se aborda<sup>29</sup>.

El tercer supuesto es el de la unificación (artículo 31), que supone la unión de dos o más Estados (Estados predecesores) para formar un nuevo sujeto de derecho internacional (Estado sucesor), entendiéndose que la personalidad de cada predecesor se extingue por efecto de la unificación. Para la Comisión de Derecho Internacional los casos en que un Estado se une a otro que preserva su personalidad internacional —lo que dice más de una absorción que de una fusión—, son asimilables a la unificación, por lo que comparten el mismo régimen normativo<sup>30</sup>. Así, aún cuando la unificación alemana de 1990 no supuso la emergencia de un nuevo sujeto de derecho internacional, por cuanto la República Federal Alemana subsistió como Estado y con su misma personalidad, la absorción de la República Democrática significó su extinción, pasando dicha absorción, ante el derecho convencional, como un supuesto de unificación. También fue una unificación la que, después de haber existido como Estado independiente por cerca de una década, la República de Texas efectuó con los Estados Unidos de América en 1845. Al respecto, debe tenerse presente que si para el derecho internacional es irrelevante la forma de organización interna de los Estados comprendidos en una sucesión, la forma de organización (unitaria o federal, por

---

prior to its entry into protection have been considered as remaining in force; and treaties concluded by the protecting Power specifically in the name and on behalf of the protected State have been considered as remaining in force for the protected State after termination of the protectorate. But the Commission did not think that a codification of the law of succession of States today need or should provide for the case of protected States. The Commission also discussed whether any special provision should be included in the draft in regard to possible cases in future of a succession of States relating to an associated State. It felt, however, that the arrangements for such associations varied considerably and that the rule to be applied would depend on the particular circumstances of each association” (Yearbook of the International Law Commission, 1974, vol. II, Part One, p. 176).

<sup>29</sup> “(8) Consequently, the definition given in paragraph 1 includes any case of emergence to independence of any former dependent territories, whatever its particular type may be. Although drafted in the singular for the sake of simplicity, it is also to be read as covering the case—envisaged in article 29—of the formation of a newly independent State from two or more territories. On the other hand, the definition excludes cases concerning the emergence of a new State as a result of a separation of part of an existing State, or of a uniting of two or more existing States. It is to differentiate clearly these cases from the case of the emergence to independence of a former dependent territory that the expression newly independent State has been chosen instead of the shorter expression new State” (Ver nota al pie 28, p. 176).

“(1) Article 29 concerns the special case of the emergence of a newly independent State formed from two or more territories, not already States when the succession occurred. This case is to be differentiated from the uniting of two or more States in one State dealt with in article 30 of the present articles” (Ver nota al pie 28, p. 248).

<sup>30</sup> “(1) These articles deal with a succession of States arising from the uniting in one State of two or more States, which had separate international personalities at the date of the succession. They cover the case where one State merges with another State even if the international personality of the latter continues after they have united” (Ver nota al pie 28, p. 253).

ejemplo) que en una unificación adopte el Estado sucesor, igualmente lo es<sup>31</sup>. Finalmente, habida cuenta que las normas de sucesión sólo se ocupan de la unión de dos o más Estados predecesores en un Estado sucesor, el establecimiento de asociaciones de Estados en carácter de vinculación intergubernamental —como la Organización de las Naciones Unidas o la Organización de Estados Americanos, por citar dos ejemplos—, no dice en modo alguno de unificación<sup>32</sup>. Tampoco constituyen unificación los que la Comisión dio en llamar uniones híbridas, como el caso de la Comunidad Europea<sup>33</sup>, y cuyo derecho —el llamado derecho comunitario— es el derecho internacional de técnica de regulación normativa más centralizada hasta ahora alcanzado<sup>34</sup>.

El cuarto supuesto es el de la separación de parte o partes del territorio de un Estado, dando lugar a la formación de uno o varios Estados sucesores, sea que continúe o no existiendo el Estado predecesor (artículo 34). En términos generales, los casos en que dejaron de existir los Estados predecesores están referidos a la separación de uniones de Estados, como ocurrió con la Gran Colombia, que estuvo conformada durante diez años por Nueva Granada (Colombia), Venezuela y Quito (Ecuador), procediendo a separarse en 1831. En lo concerniente a Austria y Hungría, la terminación del Imperio Austro-Húngaro en 1918 tiene visos de una separación de partes integrantes de una unión de Estados. Para ir a ejemplos recientes de disolución (que, como se verá seguidamente, sería convertida en supuesto separado), están los casos de las extintas Unión Soviética y Yugoslavia. En cambio, la división de la India en 1947 para dar lugar a los Estados de India y Pakistán, corresponde al supuesto de separación de una parte del territorio del Estado predecesor (India) que da lugar a la formación de un Estado sucesor (Pakistán), con subsistencia del primero. Esta clase de separación es conocida tradicionalmente como secesión. En el continente americano, a esa clase corresponden los casos de Texas, que declaró su independencia de México en 1836, y de Panamá, que hizo lo propio en 1903 respecto de Colombia.

El supuesto incorporado por la Convención de 1983 es la disolución. La disolución se produce cuando un Estado se extingue y, como Estado predecesor, da lugar a dos o más Estados

---

<sup>31</sup> “(2) The succession of States envisaged in the present articles does not take into account the particular form of the internal constitutional organization adopted by the successor State. The uniting may lead to a wholly unitary State, to a federation or to any other form of constitutional arrangement. In other words, the degree of separate identity retained by the original States after their uniting, within the constitution of the successor State, is irrelevant for the operation of the provisions set forth in these articles” (Ver nota al pie 28, p. 253).

<sup>32</sup> “(3) Being concerned only with the uniting of two or more States in one State, associations of States having the character of intergovernmental organizations such as, for example, the United Nations, the specialized agencies, OAS, the Council of Europe, CMEA, etc., fall completely outside the scope of the articles; as do some hybrid unions which may appear to have some analogy with a uniting of States but which do not result in a new State and do not therefore constitute a succession of States” (Ver nota al pie 28, p. 253).

<sup>33</sup> “(4) One example of such a hybrid is EEC, as to the precise legal character of which opinions differ. For the present purpose, it suffices to say that, from the point of view of succession in respect of treaties, EEC appears to keep on the plane of intergovernmental organizations” (Ver nota al pie 28, p. 253).

<sup>34</sup> Sobre la teoría de la centralización véase ANDALUZ, Horacio; nota al pie 24, Cap. Sexto.

sucesores (artículos 18, 31 y 41). En realidad, el significado jurídico de este supuesto no es distinto al del supuesto anterior, bien que sólo opera en la hipótesis de que el Estado predecesor deje de existir (dismembratio), y de ahí que la disolución haya sido apartada de la separación por su concreta especificidad de conllevar la desaparición del Estado predecesor. La Comisión de Derecho Internacional recuerda que en su versión de 1972 el Proyecto de artículos sobre sucesión de Estados en materia de tratados distinguía entre los supuestos de secesión y de disolución, y que al verse contestada por varios Estados se vio precisada a conservar la distinción teórica bajo el manto de un solo supuesto bifurcado en dos variantes: cuando el Estado predecesor deja de existir, y cuando a pesar de la separación continua existiendo<sup>35</sup>. Es en el marco de esos antecedentes que la Convención de 1983 vino en reconocer la autonomía conceptual de cada uno de los citados supuestos, y de ahí que la secesión —separación de parte del territorio de un Estado subsistiendo el Estado predecesor— esté regulada en forma independiente del supuesto de disolución (artículos 17, 30 y 40). Grocio llamó sucesión universal a los casos de desaparición total de un Estado, y aunque este supuesto está normado por ambas Convenciones, por voluntad de los Estados sólo la de 1983 lo recoge con su nombre propio, el de disolución.

## **II. Sucesión en materia de tratados.**

### **II.1 Introducción.**

La sucesión universal de Grocio no decía sólo del elemento territorial, sino también del fenómeno de la sustitución. Llevado por sus raíces romanistas, Grocio insistía en que el Estado sucesor asumía per universitatem los derechos y obligaciones de su predecesor. Aún cuando la idea de la sucesión universal gobernó el laudo del *Mechanic* (1865) (Estados Unidos de América/Ecuador)<sup>36</sup>, dado que el error no engendra derecho, tal precedente no es tal en cuanto importe la existencia de normas de derecho internacional consuetudinario en ese sentido. En el asunto *Mechanic*, a despecho de un cambio revolucionario de la constitución, se aplicaron las

---

<sup>35</sup> “(2) It may be recalled that, in its 1972 provisional draft articles on succession of States in respect of treaties, the Commission made a clear distinction between the dissolution of a State and the separation of part of a State, or secession. However, that approach having been disputed by a number of States in their comments on the draft and also by certain representatives in the Sixth Committee at the twenty-eighth session of the General Assembly, the Commission subsequently, in its 1974 draft articles, somewhat modified the treatment of these two cases. While maintaining the theoretical distinction between the dissolution of a State and the separation of parts of a State, it dealt with both cases together in one article from the standpoint of the successor States (art. 33), and at the same time made provision for the case of separation of parts of a State from the standpoint of the predecessor State which continues to exist (art. 34)” (Report of the International Law Commission on the work of its thirty-third session, p. 44).

<sup>36</sup> En LA PRADELLE y POLITIS; *Recueil des arbitrages internationaux*, volumen II, p. 433.

normas sobre la permanencia de las obligaciones de derecho internacional a un supuesto de sustitución de soberanías —y no de gobiernos— sobre parte de un territorio. La aplicación analógica del principio de continuidad del Estado a un supuesto de sucesión, es equívoca. De ahí que antes de la codificación y desarrollo progresivo de las normas de la materia ya se había afirmado que “la sucesión de Estados no es universal, sino limitada a distintos sectores” (Verdross)<sup>37</sup>.

Las labores de codificación de las normas sobre sucesión avanzaron lentamente. Si bien el tema figuraba en la agenda de la Comisión de Derecho Internacional desde su primer período de sesiones (1949), fue la Asamblea General de las Naciones Unidas la que en 1962 encomendó su tratamiento prioritario<sup>38</sup>. Al año siguiente la Comisión decidió dividir el tema en tres materias: sucesión en materia de tratados, sucesión en materias distintas a los tratados, y sucesión respecto de la calidad de miembro de las organizaciones internacionales (dejada de lado en 1987). La sucesión en materia de tratados fue encargada a los Relatores Especiales Waldock y Vallat, cuyos trabajos preparatorios condujeron a la aprobación de un Proyecto de artículos sobre sucesión de Estados en materia de tratados, presentado a la Asamblea General en 1977. Durante ese año y el siguiente tuvo lugar en Viena la respectiva Conferencia, fruto de la cual fue la Convención de Viena sobre la sucesión de Estados en materia de tratados de 1978, que si bien formalmente entró en vigor en 1996 (6 de noviembre), por el escaso número de Estados partes es de dudosa eficacia<sup>39</sup>.

## **II.2 Precisiones sobre el ámbito de aplicación material.**

Hablando con estricta propiedad, no es correcto referirse a sucesión en materia de tratados, sino a sucesión en los derechos y obligaciones vinculantes *ex pactu*. En efecto, la autonomía normativa que poseen las normas consuetudinarias en el derecho internacional, hace que unos mismos derechos y obligaciones, que respondan tanto a la fuente convencional como a la consuetudinaria, posean validez, vigencia, aplicación e interpretación independientes (Actividades militares y paramilitares en Nicaragua y contra ésta)<sup>40</sup>. Así, el hecho que un determinado tratado no sea heredable para el Estado sucesor, no niega la sucesión de los derechos y obligaciones que

---

<sup>37</sup> Ver nota al pie 7, p. 236.

<sup>38</sup> Resolución A.G. 1686 (XVI).

<sup>39</sup> Cfr. Nota al pie 3, p. 516.

<sup>40</sup> Corte Internacional de Justicia. *Actividades militares y paramilitares en Nicaragua y contra ésta* (fondo) (1986) (Nicaragua c. Estados Unidos de América): “Numerosas razones llevan a considerar que, incluso si dos normas provenientes de las dos fuentes del derecho internacional se presentaran idénticas por su contenido, e incluso si los Estados considerados están obligados por las reglas en cuestión en ambos planos —convencional y consuetudinario— estas normas conservan una existencia distinta. Así es desde el punto de vista de su aplicabilidad (...). Por otra parte, reglas idénticas en derecho convencional y en derecho internacional consuetudinario, se distinguen también desde el punto de vista de los métodos empleados para su interpretación y aplicación” (ICJ Reports-CIJ Recueil, 1986, pp. 95-109).

contiene si los mismos también arraigan en el derecho consuetudinario; con lo que, por esa vía, resultan igualmente oponibles al Estado sucesor. De ahí que no sea la sucesión en un instrumento (el tratado) lo que interese al derecho internacional, sino la sucesión en las normas que sólo existen en virtud del instrumento (los derechos y obligaciones de los que el tratado es fuente); porque todas las normas que, al margen de los tratados, tengan por fuente el derecho consuetudinario, son por igual de cumplimiento obligatorio (artículo 6).

Un sector de la doctrina (así Verdross)<sup>41</sup>, era de la opinión que el derecho internacional general imponía al Estado sucesor la obligación de honrar los tratados que hubiesen sido objeto de reconocimiento consuetudinario. Pero este es un error, y consiste en confundir la forma del instrumento con las normas jurídicas que contiene, pues no es en el tratado con reconocimiento consuetudinario que el Estado sucede, sino en los derechos y obligaciones de carácter consuetudinario contenidos en el tratado. Lo que el derecho internacional general impone es el deber de honrar sus normas, con independencia de si hubiesen sido recogidas o no en un instrumento convencional. Este sería el caso, por ejemplo, de los tratados de derechos humanos y de los tratados de carácter humanitario que hubiesen pasado a ser de carácter consuetudinario (subsisten los derechos y obligaciones aun cuando no subsistieran sus fuentes convencionales); aunque la jurisprudencia internacional parece entender que dichos tratados son una excepción a la regla de la tabla rasa (véase el apartado II.C) a favor del principio de continuidad de los tratados (Aplicación de la Convención para la prevención y la sanción del delito de genocidio)<sup>42</sup>.

Otro asunto que está fuera del ámbito de la Convención de 1978 es el de las fronteras establecidas por un tratado. Es una norma bien establecida en el derecho internacional consuetudinario —así lo declaran Kelsen<sup>43</sup> y Verdross<sup>44</sup>—, que los tratados que afectan al territorio adquirido, y con ellos los relativos a fronteras (principio de estabilidad de las fronteras) (Dictamen No. 3, Comisión de Arbitraje, Conferencia de Paz sobre Yugoslavia)<sup>45</sup>, obligan también al Estado

---

<sup>41</sup> Cfr. Nota al pie 7, p. 238.

<sup>42</sup> Corte Internacional de Justicia. Aplicación de la Convención para la prevención y la sanción del delito de genocidio (excepciones preliminares) (1996) (Bosnia y Herzegovina c. Yugoslavia (Serbia y Montenegro)). Opinión individual del Juez Weeramantry: “(...) la sucesión de Estados en una convención relativa a los derechos humanos tan vital como la Convención sobre el genocidio es automática. (...)”.

“Sin la sucesión automática a tal Convención, el sistema mundial de protección de derechos humanos generaría continuamente lagunas en la parte más vital de su marco, lagunas que se abrirían y cerrarían dependiendo de la disolución de autoridades políticas y la aparición de las nuevas. El sistema jurídico internacional no puede tolerar un principio conforme al cual los individuos de esos Estados vivirían en una constante incertidumbre en lo relativo a la protección de los derechos del hombre más fundamentales” (ICJ Reports-CIJ Recueil, 1996, pp. 63-64).

<sup>43</sup> Cfr. Nota al pie 6, p. 255.

<sup>44</sup> Cfr. Nota al pie 7, p. 238.

<sup>45</sup> Este principio fue usado por la Comisión de Arbitraje de la Conferencia de Paz sobre Yugoslavia, Dictamen Número 3: “(...) desde el momento en que el proceso de disolución de la República Socialista Federativa de

sucesor. Esta norma fue codificada por la Convención de 1978, y por ello que prescriba que una sucesión de Estados no afecta de por sí una frontera establecida por un tratado (artículo 11), ni los tratados relativos a otros regímenes territoriales (artículo 12), como el régimen de derechos de tránsito por vías internacionales, de agua o sobre otros Estados, de uso de ríos, de los territorios desmilitarizados o neutrales y, en general, de las servidumbres que un territorio soporta a favor de otro (Proyecto Gabcikovo-Nagymaros)<sup>46</sup>. Sin embargo, tanto el texto de la Convención como la jurisprudencia internacional se inclinan a pronunciarse en sentido que lo heredable no son los instrumentos de naturaleza territorial, sino sus regímenes jurídicos; los mismos que adquirirían existencia normativa propia, es decir, independiente de los tratados que los originaron. Así, debe tenerse en cuenta que el artículo 11 se refiere a las “fronteras establecidas por un tratado”, y no a los tratados que establecen fronteras. La última fórmula haría de los instrumentos convencionales lo heredable, mientras que en la adoptada son los regímenes jurídicos establecidos por los instrumentos. En consecuencia, de los tratados de límites lo que fundamentalmente interesa que sobreviva es la obligación misma, es decir, no el instrumento del tratado, sino el acto jurídico, o, para hacerlo más gráfico, lo tratado en el instrumento (Controversia Territorial)<sup>47</sup>. No parece, pues,

---

Yugoslavia da lugar a la creación de uno o más Estados independientes, los problemas de fronteras (...) deberán resolverse de conformidad con los siguientes criterios. (...) A falta de acuerdo en contrario, los límites anteriores adquieren el carácter de fronteras protegidas por el derecho internacional. Tal es la conclusión a la que conduce el principio del respeto del statu quo territorial y particularmente del uti possidetis iuris que, aunque inicialmente reconocido en la solución de los problemas de descolonización en América y África, constituye hoy un principio que presenta un carácter general” (Revue Générale de Droit International Public, 1992, p. 267).

<sup>46</sup> Corte Internacional de Justicia. Proyecto Gabcikovo-Nagymaros (1997) (Hungría/Eslovaquia): “Más relevante para el presente análisis es la naturaleza particular y el carácter del tratado de 1977. (...) El tratado ha establecido además el régimen de la navegación aplicable a un sector importante del curso de agua internacional, en particular del principal canal navegable internacional del canal de circunvalación. En consecuencia, ha creado inevitablemente una situación que ha incidido sobre los otros usuarios del Danubio”. “En su comentario al proyecto de artículos relativo a la sucesión de Estados en materia de tratados, adoptada en su vigésimo sexta sesión, la Comisión de Derecho Internacional ha precisado que tanto la doctrina tradicional como las modernas opiniones de autores consideran que una sucesión de Estados carece de efectos sobre los tratados territoriales. El proyecto de artículo 12 que refleja este principio, fue consecuentemente adoptado sin cambios en la Convención de Viena de 1978. La Corte considera que el artículo 12 traduce una regla de derecho internacional consuetudinario (...)”.

(...) la Corte encuentra que el contenido del tratado de 1977 indica que debe ser considerado como un tratado que establece un régimen territorial en el sentido del artículo 12 de la Convención de Viena de 1978. Ha creado derechos y obligaciones unidos a los sectores del Danubio a los que se refiere; de este modo, una sucesión de Estados no debería tener incidencia sobre el tratado mismo. La Corte concluye que el tratado de 1977 vincula a Eslovaquia desde el 1 de enero de 1993” (ICJ Reports-CIJ Recueil, 1997, p. 69).

<sup>47</sup> Corte Internacional de Justicia. Controversia Territorial (1994) (Jamahiriya Árabe Libia/Chad): “El artículo 11 del tratado de 1955 dispone que: el presente tratado se concluye por una duración de veinte años. (...)”.

“Pese a estas disposiciones, el tratado debe, según el parecer de la Corte, ser considerado fuente que ha establecido una frontera permanente. (...) El establecimiento de esta frontera es un hecho que, desde sus orígenes, ha tenido una existencia jurídica propia, independiente de la suerte del tratado de 1955. Una vez convenida, la frontera permanece, pues cualquier otra consideración privaría de efecto al principio fundamental de la estabilidad de las fronteras (...)”.



que sea analíticamente correcta la opinión doctrinal que ve en los tratados de naturaleza territorial una excepción a la regla de la tabla rasa<sup>48</sup>.

### II.3 La regla de la tabla rasa.

Marcadamente influenciada por el proceso de descolonización, aunque sin salirse del necesario respeto a la doctrina clásica, la Convención de 1978 transita entre la regla de la tabla rasa y el principio de continuidad de los tratados. Se habla de hacer tabula rasa de los tratados cuando el Estado sucesor no resulta vinculado por las relaciones convencionales que ataban al predecesor y, por consiguiente, no lo sustituye en las mismas. La práctica judicial reconoce que el principio de la tabla rasa reposa sobre bases sólidas; y, en efecto, así parece ser, pues se encuentra imbricado con el principio de autonomía individual de los Estados, con el de autodeterminación, el principio res inter alios acta (lo convenido por otros ni me afecta ni me daña), y el referido a que los derechos de un Estado no pueden estar limitados sino por su consentimiento<sup>49</sup>.

La Convención de 1978 optó por hacer uso del principio de la tabla rasa en dos supuestos. Uno de ellos es el supuesto de la sucesión con respecto a una parte del territorio (artículo 15). En este caso, el uso de la tabla rasa se identifica con la regla de la movilidad del ámbito de validez espacial de un tratado, aplicable cuando parte del territorio de un Estado (predecesor) pasa a ser de soberanía de otro Estado ya existente (sucesor), con lo que el territorio sobre el que opera el cambio

---

“Una frontera establecida por un tratado adquiere además una permanencia que el mismo tratado necesariamente no tiene por qué conocer. (...) (...) cuando el objeto de un tratado ha sido una frontera, su persistencia no depende de la supervivencia del tratado mediante el cual dicha frontera fue convenida” (ICJ Reports-CIJ Recueil, 1994, p. 39).

<sup>48</sup> Así, GONZÁLEZ CAMPOS, Julio D., SÁNCHEZ RODRÍGUEZ, Luis I., SÁENZ DE SANTA MARÍA, Paz Andrés (Cfr. nota al pie 3, p. 518). Más acertada es la redacción de DIEZ DE VELASCO: “El Convenio no afecta a los tratados sobre regímenes de fronteras y derechos territoriales (...)” (En Instituciones de Derecho Internacional Público, Editorial Tecnos, decimoquinta edición, Madrid 2005, p. 325).

<sup>49</sup> Corte Internacional de Justicia. Aplicación de la Convención para la prevención y la sanción del delito de genocidio (excepciones preliminares) (1996) (Bosnia y Herzegovina c. Yugoslavia (Serbia y Montenegro)). Opinión individual del Juez Weeramantry: “Los nuevos Estados independientes no deberían aceptar como un hecho consumado las convenciones aprobadas por los Estados predecesores, porque es evidente que los nuevos Estados deben estar libres de adoptar sus propias decisiones sobre tales asuntos”.

“El principio de la tabla rasa puede ser considerado como un importante corolario del principio de autodeterminación, un principio capital en el derecho internacional contemporáneo. Este principio podría ser vaciado de una gran parte de su contenido si los tratados anteriores fueran automáticamente obligatorios para los nuevos Estados.

Uno de los fundamentos de la concepción negativa es que los tratados concluidos por el Estado predecesor son res inter alios acta”.

“Las nociones fundamentales de la soberanía del Estado implican que toda limitación de la autoridad soberana de un Estado requiere el consentimiento exprese del Estado”.

“Si hay, en un caso concreto, una desviación de la regla de la tabla rasa, deben existir razones suficientemente imperiosas que muestren que la soberanía del nuevo Estado no será afectada. La cuestión que conviene plantearse es si la aplicación del principio de la sucesión automática a un tratado implica un atentando a la soberanía del Estado” (ICJ Reports-CIJ Recueil, 1996, pp. 53-54).

de soberanía pasa automáticamente del régimen convencional del Estado predecesor al del Estado sucesor<sup>50</sup>. De manera que la regla de la movilidad implica que los tratados del Estado predecesor cesan de aplicarse con ocasión de la sucesión, mientras que con la misma ocasión los tratados del Estado sucesor comienzan a aplicarse en el territorio sucedido (a esto la Comisión de Derecho Internacional ha llamado aspectos negativo y positivo, respectivamente)<sup>51</sup>. Esta regla, por un lado, casa perfectamente con el fenómeno de la sustitución, tal como fue replanteado por las Convenciones de 1978 y 1983 —“sustitución de un Estado por otro en la responsabilidad de las relaciones internacionales de un territorio”—, lo que habla a favor de la coherencia interna de la Convención de 1978; y, por otro lado, concuerda con la Convención de Viena sobre el derecho de los tratados de 1969 (artículo 29)<sup>52</sup>, lo que habla a favor de la coherencia sistémica del derecho convencional<sup>53</sup>.

El otro supuesto al que se aplica el principio de la tabla rasa es el de los Estados de reciente independencia (artículo 16). La Comisión de Derecho Internacional encontró que la práctica de los Estados apoyaba la idea que un Estado de reciente independencia comienza su existencia sin vinculaciones convencionales. La tesis de la hoja en blanco fue tenida como una norma de derecho

---

<sup>50</sup> “(1) This article concerns the application of a rule, which is often referred to by writers at the moving treaty-frontiers rule, in cases where territory not itself a State undergoes a change of sovereignty and the successor State is an already existing State. The article thus concerns cases which do not involve a union of States or merger of one State with another, and equally do not involve the emergence of a newly independent State. The moving treaty-frontiers principle also operates in varying degrees in certain other contexts. But in these other contexts it functions in conjunction with other rules, while in the cases covered by the present article—the mere addition of a piece of territory to an existing State—the moving treaty-frontiers rule appears in pure form. Although in a sense the rule underlies much of the law regarding succession of States in respect of treaties, the present case constitutes a particular category of succession of States, which the Commission considered should be in a separate part. Having regard to its relevance in other contexts, the Commission decided to place it in part II of the draft, immediately after the general provisions in part I” (Ver nota al pie 28, p. 208).

<sup>51</sup> “(2) Shortly stated, the moving treaty-frontiers rule means that, on a territory's undergoing a change of sovereignty, it passes automatically out of the treaty regime of the predecessor sovereign into the treaty regime of the successor sovereign. It thus has two aspects, one positive and the other negative. The positive aspect is that the treaties of the successor State begin automatically to apply in respect of the territory in question as from the date of the succession. The negative aspect is that the treaties of the predecessor State, in turn, cease automatically to apply in respect of such territory as from that date” (Ver nota al pie 28, p. 208).

<sup>52</sup> Convención de Viena sobre el derecho de los tratados de 1969, artículo 29: “Ámbito territorial de los tratados.- Un tratado será obligatorio para cada una de las partes por lo que respecta a la totalidad de su territorio, salvo que una intención diferente se desprenda de él o conste de otro modo”.

<sup>53</sup> “(3) The rule, since it envisages a simple substitution of one treaty regime for another, may appear prima facie not to involve any succession of States in respect of treaties. Nevertheless the cases covered by the rule do involve a succession of States in the sense that this concept is used in the present draft articles, namely a replacement of one State by another in the responsibility for the international relations of territory. Moreover, the rule is well established in State practice and is commonly included by writers among the cases of succession of States. As to the rationale of the rule, it is sufficient to refer to the principle embodied in article 29 of the Vienna Convention under which, unless a different intention is established, a treaty is binding upon each party in respect of its entire territory. This means generally that at any given time a State is bound by a treaty in respect of any territory of which it is sovereign, but is equally not bound in respect of territory which it no longer holds” (Ver nota al pie 28, p. 208).

internacional consuetudinario<sup>54</sup>, habiéndose esgrimido como ejemplo, entre otros, el caso de la independencia de las colonias hispanoamericanas en el s. XIX. Debe acotarse que la tesis de la hoja en blanco, por un lado, no implica que el Estado de reciente independencia tenga que renegar necesariamente de todos los tratados relacionados con su territorio, pues la práctica con frecuencia muestra que los tratados del Estado predecesor son continuados o renovados por el sucesor, y, por otro lado, no excluye la participación del Estado de reciente independencia en los tratados de los que quiera ser parte<sup>55</sup>. De suerte que la tesis de la hoja en blanco sólo dice de la ausencia de obligaciones convencionales al nacimiento de un Estado, más no de la negación del derecho del nuevo Estado a vincularse convencionalmente. De ahí que en principio los Estados de reciente independencia puedan, notificación de sucesión mediante, participar en tratados multilaterales en vigor (artículo 17). Esta notificación no es suficiente tratándose de tratados bilaterales, en que el Estado de reciente independencia deberá convenir expresamente su participación con el otro Estado parte, o comportarse de tal manera que así se entienda (artículo 24).

#### **II.4 El principio de continuidad.**

El mérito del principio de continuidad consiste en transmitir de forma automática los derechos y obligaciones convencionales del Estado predecesor a su sucesor. Este principio es la regla a aplicarse en los supuestos de unificación (artículo 31) y separación, sea que continúe o no existiendo el Estado predecesor (artículo 34). En el supuesto de separación, bien que con previa notificación, el principio de continuidad ha sido utilizado en el caso de la Unión de Repúblicas

---

<sup>54</sup> “(3) The majority of writers take the view, supported by State practice, that a newly independent State begins its life with a clean slate, except in regard to local or real obligations. The clean slate is generally recognized to be the traditional view on the matter. It has been applied to earlier cases of newly independent States emerging either from former colonies (i.e. the United States of America; the Spanish American Republics) or from a process of secession or dismemberment (i.e. Belgium, Panama, Ireland, Poland, Czechoslovakia, Finland). (...)” (Ver nota al pie 28, p. 211).

<sup>55</sup> “(6) The metaphor of the clean slate is a convenient way of expressing the basic concept that a newly independent State begins its international life free from any obligation to continue in force treaties previously applicable with respect to its territory simply by reason of that fact. But even when that basic concept is accepted, the metaphor appears in the light of existing State practice to be at once too broad and too categoric. It is too broad in that it suggests that, so far as concerns the newly independent States, the prior treaties are wholly expunged and are without any relevance to its territory. The very fact that prior treaties are often continued or renewed indicates that the clean slate metaphor does not express the whole truth. The metaphor is too categoric in that it does not make clear whether it means only that a newly independent State is not bound to recognize any of its predecessor's treaties as applicable in its relations with other States, or whether it means also that a newly independent State is not entitled to claim any right to be or become a party to any of its predecessor's treaties. As already pointed out, a newly independent State may have a clean slate in regard to any obligation to continue to be bound by its predecessor's treaties without it necessarily following that the new independent State is without any right to establish itself as a party to them” (Ver nota al pie 28, p. 212).

Socialistas Soviéticas<sup>56</sup>. A diferencia de la tabla rasa, de cuyo carácter vinculante por fuente consuetudinaria se tiene certeza, en cuanto al principio de continuidad es discutible tal origen, pues, con mucho que así fue codificado por la Convención de 1978<sup>57</sup>, no es evidente que haya existido una práctica homogénea y sólida sobre la materia, y que sea indicadora de una convicción internacional sobre su obligatoriedad. Ciertamente como es que en el caso de tratados en vigor, tanto bilaterales como multilaterales, la práctica parece seguir el principio de continuidad, también lo es que el principio no opera de forma automática, sino que depende de acuerdos posteriores<sup>58</sup>. Esto implica que las excepciones de pacto contrario previstas por la Convención (artículos 31.1.a y 34.2.a) han terminado constituyéndose en la regla, y de ahí que la continuidad no opere de pleno derecho. Este fue el caso del Tratado sobre el establecimiento de la unidad alemana de 1990 entre las Repúblicas Federal y Democrática de Alemania<sup>59</sup>, y de la vigencia de los Tratados Hispano-Checoslovacos<sup>60</sup> (separación). Las prácticas van indicando, pues, que la continuidad automática no necesariamente es una regla a seguirse.

La Convención de 1978 no propone una regla general de continuidad para los tratados que aún no están en vigor. En estos casos, los Estados sucesores —por unificación o por separación— deberán resolver su situación respecto a cada tratado, ratificándolo, aceptándolo o aprobándolo como si lo hubiesen firmado (artículo 37.1), o llegar a ser partes contratantes en los mismos

---

<sup>56</sup> Nota verbal de la Federación de Rusia de 13 de enero de 1992, dirigida a todos los Jefes de Misión de las Representaciones Diplomáticas en Moscú: “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” (Boletín Oficial del Estado, 10 de agosto de 1992).

<sup>57</sup> Cfr. Nota al pie 3, p. 520.

<sup>58</sup> Cfr. Nota al pie 3, p. 521.

<sup>59</sup> Tratado sobre el establecimiento de la unidad alemana de 1990, artículo 12: “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” (Revue Générale de Droit International Public, 1991, pp. 211).

<sup>60</sup> Acuerdo del Consejo de Ministros de 30 de septiembre de 1994: “(...) En octubre de 1993, pocos meses después de la desaparición de la República Federativa Checa y Eslovaca, ocurrida el 1 de enero del mismo año, el Gobierno Checo formuló una declaración general (por la que se asumían los derechos y obligaciones del extinto Estado checoslovaco). No obstante, a primeros de febrero pasado, representaciones de los Ministerios de Asuntos Exteriores de España y la República Checa celebraron negociaciones en Madrid, y elaboraron un lista de doce tratados bilaterales, más el Protocolo de colaboración entre España y la antigua Checoslovaquia, en la que se admite la sucesión a favor de la República Checa, acordándose que la confirmación de la vigencia de dichos tratados se realizase mediante un canje de Cartas entre los ministros respectivos de Asuntos Exteriores” (Actividades, Textos y Documentos de la Política Exterior Española, 1994, p. 791).

términos que los Estados predecesores, si esa es la voluntad notificada al resto de los Estados contratantes (artículo 36.1).

## **II.5 Sucesión en los tratados constitutivos de organizaciones internacionales.**

En principio, no se ha aceptado la sucesión en los tratados constitutivos de organizaciones internacionales, por lo que la aplicación de la Convención de 1978 debe hacerse sin perjuicio de las normas relativas a la adquisición de la calidad de miembro de cada organización (artículo 4.a). La práctica de las Naciones Unidas al respecto ha sido acusada de ser muy variada<sup>61</sup>. En todo caso, en el supuesto de separación de una parte del territorio del Estado, la práctica ha sido uniforme, exigiéndose al nuevo Estado que solicite su admisión como miembro nuevo, sin perjuicio de la calidad de miembro del Estado predecesor. Esto ocurrió en los casos de Pakistán (respecto de la India), Singapur (respecto de Malasia), y Bangladesh (respecto de Pakistán). En cambio, la práctica no ha sido uniforme en los supuestos de separación de parte del territorio del Estado y extinción del Estado predecesor (dismembratio). Así, mientras que para Rusia bastó con notificar a la Secretaría General que sucedería a la Unión Soviética como miembro de la Organización, miembro permanente del Consejo de Seguridad y miembro de todos los organismos del sistema de las Naciones Unidas, con motivo de la disolución de la Federación de Malí la Organización invitó por separado a los Estados sucesores (Malí y Senegal) a presentar sus solicitudes de admisión. Lo mismo ocurrió en los casos de la República Checa y la de Eslovaquia, pues ninguna de las dos fue considerada continuadora de la antigua Checoslovaquia. Aparte de Rusia, los demás Estados sucesores de la Unión Soviética fueron admitidos como miembros nuevos.

## **III. Sucesión en materia de bienes, archivos y deudas del Estado.**

### **III.1 Introducción.**

Hacia 1963, la Comisión de Derecho Internacional había optado por dividir la codificación de las normas sobre sucesión de Estados en tres materias. Una de éstas correspondía a la sucesión en materias distintas de los tratados. El Relator Especial Bedjaoui sugirió que la codificación se limitara a los aspectos económicos de la sucesión; la Comisión tomó en cuenta dicha sugerencia y desde 1968 centró su labor en la sucesión de los bienes, archivos y deudas de Estado, para alcanzar en 1981 a la Asamblea General de las Naciones Unidas un Proyecto de artículos sobre tales materias, que sirvió de base a la Convención de Viena sobre la sucesión de Estados en materia de

---

<sup>61</sup> Cfr. DIEZ DE VELASCO, Manuel; nota al pie 48, p. 325.

bienes, archivos y deudas de Estado de 1983 (8 de abril). Hasta la fecha dicha Convención no ha entrado en vigor, y se teme que no llegue a hacerlo. La causa, según una opinión difundida<sup>62</sup>, es el excesivo trato preferencial que se da a los Estados de reciente independencia.

### III.2 Sucesión en materia de bienes de Estado.

No hay en el derecho internacional consuetudinario un criterio general que defina lo que se entiende por bienes de Estado (Controversia sobre los bienes de propiedad de la Orden de San Mauricio y San Lázaro)<sup>63</sup>. A tiempo de las labores de codificación, la Comisión se enfrentó a un buen número de experiencias que determinaban, algunas veces en detalle, los bienes de propiedad del Estado predecesor que son objeto de sucesión<sup>64</sup>. Sin embargo, tales experiencias resultaron circunstanciales y ningún criterio general pudo ser obtenido<sup>65</sup>. De ahí que la Convención de 1983 haya terminado por reenviar el derecho internacional al interno. Así, son bienes de Estado los “bienes, derechos e intereses que en la fecha de la sucesión de Estados y de conformidad con el derecho interno del Estado predecesor pertenecían a éste” (artículo 8), pues al momento de la sucesión los criterios que gobiernan la propiedad del Estado y determinan su situación de bienes de Estado, son los del derecho interno del Estado predecesor<sup>66</sup>. En todo caso, queda entendido que la

---

<sup>62</sup> Cfr. Notas al pie 3 (p. 517) y 48 (p. 320).

<sup>63</sup> Comisión de Conciliación Franco-Italiana. Controversia sobre los bienes de propiedad de la Orden de San Mauricio y San Lázaro (26 de septiembre de 1964): “(...) customary international law has not established any autonomous criterion for determining what constitutes State property” (Annuaire français de droit international, 1965, vol. XI, p. 323).

<sup>64</sup> “(2) There are in practice quite a number of examples of treaty provisions which determine, in connection with a succession of States, the State property of the predecessor State, sometimes in detail. They include article 10 of the Treaty of Utrecht between France and Great Britain of 11 April 1713; article II of the Treaty of 30 April 1803 between France and the United States of America for the cession of Louisiana; article 2 of the Treaty of 9 January 1895 by which King Leopold II ceded the Congo to the Belgian State; article II of the Treaty of Peace of Shimonoseki of 17 April 1895 between China and Japan, and article I of the Convention of Retrocession of 8 November 1895 between the same States; article VIII of the Treaty of Peace of 10 December 1898 between Spain and the United States of America, and the annexes to the Treaty of 16 August 1960 concerning the establishment of the Republic of Cyprus.

(3) An exact specification of the property to be transferred by the predecessor State to the successor State in two particular cases of succession of States is also to be found in two resolutions adopted by the General Assembly in pursuance of the provisions of the Treaty of Peace with Italy of 10 February 1947. The first of these, Resolution 388 (V), was adopted on 15 December 1950, with the title “Economic and financial provisions relating to Libya”. The second, Resolution 530 (VI), was adopted on 29 January 1952, with the title “Economic and financial provisions relating to Eritrea” (Ver nota al pie 35, p. 25).

<sup>65</sup> “(4) No generally applicable criteria, however, can be deduced from the treaty provisions mentioned above, the content of which varied according to the circumstances of the case, or from the two General Assembly resolutions, which were adopted in pursuance of a treaty and related exclusively to special situations. (...)” (Ver nota al pie 35, p. 25).

<sup>66</sup> (5) Up to the moment when the succession of States takes place, it is the internal law of the predecessor State which governs that State's property and determines its status as State property. The successor State receives it as it is into its own juridical order. As a sovereign State, it is free, within the limits of general international law, to change its status, but any decision it takes in that connection is necessarily subsequent to

denominación bienes de Estado se refiere a los bienes de dominio público, por oposición a los de dominio privado, aún cuando el Estado también sea titular de bienes de este último carácter.

La Convención de 1983 sigue los distintos supuestos de sucesión previstos por su par de 1978. Sin embargo, es posible reestructurar el orden de la Convención de 1983 en razón de si el paso de los bienes de Estado sin compensación por parte del sucesor (artículo 11) se comporta como la regla o como la excepción. La Comisión de Derecho Internacional encontró que la práctica de los Estados confirma la regla según la cual los bienes de Estado del predecesor pasan sin compensación a dominio de su sucesor<sup>67</sup>. La opinión doctrinal parece respaldar esta regla (así Verdross, por ejemplo)<sup>68</sup>. La disposición del artículo 11 se completa con dos cláusulas subsidiarias. La primera de ellas —“Salvo lo dispuesto en los artículos de la presente parte”—, hace remisión al artículo 12, en torno a la falta de efectos de una sucesión de Estados sobre los bienes de Estado que en la fecha de la sucesión “se hallen situados en el territorio del Estado predecesor y que, en esa fecha, pertenezcan a un tercer Estado conforme al derecho interno del Estado predecesor.” La segunda cláusula subsidiaria —“a menos que los Estados interesados acuerden o un órgano internacional apropiado decida otra cosa al respecto”—, es una excepción de pacto en contrario que permite a los Estados interesados excluir, respecto de su sucesión, la regla del paso de bienes sin compensación.

Es en torno a esta excepción de pacto en contrario que la Convención de 1983 distingue entre el supuesto de los Estados de reciente independencia y los demás supuestos regulados por ella. Así, tratándose de la sucesión de un Estado de reciente independencia (artículo 15), la regla del paso de bienes sin compensación es de carácter imperativo, por lo que la excepción de pacto en contrario queda excluida; y ello con la lógica de compensar por medio del derecho las desigualdades materiales que gobernarían la negociación de los llamados acuerdos de transferencia, celebrados entre el Estado de reciente independencia y su colonizador<sup>69</sup>. En su tiempo, Hyde, con

---

the succession of States and derives from its competence as a State and not from its capacity as the successor State. Such a decision is outside the scope of State succession” (Ver nota al pie 35, p. 25).

Véase el Acuerdo sobre cuestiones sucesorias de la antigua República Socialista Federativa de Yugoslavia (Viena, 29 de junio de 2001), Anexo A, artículo 6: “Corresponderá al Estado sucesor en cuyo territorio se halle el bien mueble corporal o inmueble, a los efectos de este Anexo, si un bien era propiedad de la antigua República Socialista Federativa de Yugoslavia de acuerdo con el derecho internacional”.

<sup>67</sup>“(2) With some exceptions, practice confirms the rule set forth in the main provision of article 11. In many treaties concerning the transfer of territories, acceptance of this rule is implied by the fact that no obligation is imposed on the successor State to pay compensation for the cession by the predecessor State of public property, including State property. Other treaties state the rule expressly, stipulating that such cession shall be without compensation. These treaties contain phrases such as “without compensation”, “in full Right”, “without payment” (sans paiement or gratuitemen)” (Ver nota al pie 35, p. 27).

<sup>68</sup> Cfr. Nota al pie 7, p. 239.

<sup>69</sup>“(.) The reason why article 14 does not, with reference to newly independent States, use the expressions “in the absence of an agreement” or “unless the predecessor State and the successor State otherwise agree”, which are employed in other articles of section 2, is not so much because a dependent territory which is not yet a State could not, strictly speaking, be considered as possessing the capacity to conclude international

una marcada influencia privatista, opuso a la regla del paso de bienes sin compensación la noción de enriquecimiento sin causa. El razonamiento de la Comisión de Derecho Internacional apuntaba a invertir el argumento de Hyde, bajo la lectura histórica de que el Estado sujeto del enriquecimiento sin justa causa no sería el sucesor (el territorio dependiente), sino su predecesor (el Estado metropolitano). El principio de viabilidad del territorio adquiere carácter imperativo en el caso de Estados emergentes de una dominación colonial, y el principio de equidad impone que a estos Estados se les dé un trato preferente en la sucesión de bienes de Estado. De ahí que los inmuebles sitos en el territorio dependiente y los muebles vinculados a la actividad del Estado predecesor, deban, como regla general, pasar sin compensación al peculio del Estado sucesor<sup>70</sup> (artículo 15.a y d). A su vez, como una aplicación concreta del principio de equidad<sup>71</sup>, la Comisión introdujo la lectura de la contribución histórica aportada por el territorio dependiente a la generación de ciertos bienes inmuebles y muebles de su predecesor, sobre cuya base se normaría el paso de dichos bienes al dominio del sucesor en forma proporcional a su contribución en la generación de los mismos (artículo 15.c y f). Un caso que sólo se presenta en el supuesto de Estados de reciente independencia, es el de la propiedad inmueble y mueble que antes del período de dependencia perteneció al territorio sobre el que versa la sucesión de Estados. Como durante el período de dependencia algunos de esos bienes pueden haber pasado a la propiedad del Estado predecesor, la

---

agreements; rather, it is principally in recognition of the very special circumstances which accompany the birth of newly independent States as a consequence of decolonization and which lead, when negotiations are undertaken for the purpose of achieving independence, to results that are, in many instances, distinctly unfavourable to the party acceding to independence, because of its unequal and unbalanced legal, political and economic relationship with the former metropolitan country” (Ver nota al pie 35, p. 38).

<sup>70</sup> “(5) The rules relating to the passing of State property in the case of newly independent States vary somewhat from those relating to other categories of succession, in order to take full account of the special circumstances surrounding the emergence of such States. The principle of viability of the territory becomes imperative in the case of States achieving independence from situations of colonial domination, and the principle of equity requires that preferential treatment be given to such States in the legal regulation of succession to State property. Two main differences are, therefore, to be indicated. First, immovable property situated in the dependent territory concerned and movable property connected with the activity of the predecessor State in respect of the dependent territory concerned should, as a general rule, pass to the successor State upon the birth of a newly independent State (...)” (Ver nota al pie 35, p. 38).

<sup>71</sup> “(6) The second difference resides in the introduction of the concept of the contribution of the dependent territory to the creation of certain immovable and movable State property of the predecessor State so that such property shall pass to the successor State in proportion to the contribution made by the dependent territory. This provision represents a concrete application of the concept of equity forming part of the material content of a rule of positive international law, which is designed to preserve, inter alia, the patrimony and the historical and cultural heritage of the people inhabiting the dependent territory concerned. In cases of newly independent States, entire nations are affected by the succession of States which have contributed to the creation of the predecessor State’s property. It is only equitable that such property should pass to the successor State in proportion to the contribution of the dependent territory to its creation” (Ver nota al pie 35, p. 38).



Convención de 1983 (artículo 15.b y e) introdujo como regla la restitución de aquellos bienes a su anterior dueño<sup>72</sup> (el Estado de reciente independencia).

Tratándose de los demás supuestos de sucesión, como son la transferencia de una parte del territorio de un Estado, la separación de parte o partes del territorio de un Estado para formar un Estado sucesor, o de la disolución (dismembratio) de un Estado, la regla (artículos 14.1, 17.1 y 18.1, respectivamente) es que el paso de los bienes de Estado se determine por un acuerdo entre predecesores y sucesores (República de Croacia y otros c. Girocredit Bank)<sup>73</sup>. De no haber tal acuerdo se aplica supletoriamente la Convención (regla del paso sin compensación). En todo caso, el resultado es que en el supuesto de transferencia de una parte del territorio los bienes inmuebles del Estado predecesor y los bienes muebles vinculados a la actividad de éste en relación con el territorio transferido, pasan al Estado sucesor (artículo 14.2). Esta disposición se mantiene en los supuestos de separación y de disolución, a los que la Convención de 1983 añadió una regla de derecho internacional consuetudinario según la cual (artículos 17.c y 18.d) los bienes muebles restantes (aquellos sin vinculación territorial) pasan a los Estados sucesores en proporciones equitativas (Dictamen No. 12, Comisión de Arbitraje, Conferencia de Paz sobre Yugoslavia)<sup>74</sup>. No obstante su falta de vigor, las disposiciones sobre disolución fueron tenidas en cuenta en la disolución de la antigua República Socialista Federativa de Yugoslavia, en que los Estados

---

<sup>72</sup>“(12) Subparagraphs I (b) and 1 (e) of article 14 deals with a problem unique to newly independent States. It concerns the cases of immovable and movable property which, prior to the period of dependence, belonged to the territory to which the succession of States relates. During the period of its dependence, some or all of such property may well have passed to the predecessor State administering the territory. This might be immovable property such as embassies and administrative buildings or movable property of cultural or historical significance. The subparagraphs set forth a rule of restitution of such property to the former owner. The text of subparagraph (b) refers to “immovable property”, and that of subparagraph (e) to “movable property”, and both state that such property shall pass to the successor State. In the provisional draft, immovable property had been excluded from paragraph 1 in the present case since it was thought that the provision now embodied in subparagraph 1 (a) covered all “immovable State property of the predecessor State situated in the territory (...)”, including immovable property which had belonged to the territory before it became independent. In second reading, however, the Commission, in order to avoid problems of interpretation, deemed it appropriate to make specific provision in paragraph 1 for this case as regards immovable property as well” (Ver nota al pie 35, p. 40).

<sup>73</sup> Corte Suprema de Austria. República de Croacia y otros c. Girocredit Bank (1996): “(...) Como resultado de la desintegración de la República Socialista Federativa de Yugoslavia (RSFY) por dismembratio las personalidades legales del Estado y del Banco nacional han dejado de existir. Los bienes atribuibles al Estado (de la RSFY) han de ser distribuidos entre los Estados sucesores de acuerdo con unos acuerdos internacionales aún por concluir” (Austrian Review of International Law, 1997, p. 489).

<sup>74</sup> Comisión de Arbitraje de la Conferencia de Paz sobre Yugoslavia. Dictamen Número 12 (16 de julio de 1996): “(...) la Comisión ha recordado algunos principios bien establecidos aplicables a la sucesión de Estados en el derecho internacional. La regla fundamental en la materia es que los Estados afectados deben proceder por vía de acuerdo con el fin de llegar a un acuerdo equitativo. Este principio debe aplicarse por lo que se refiere al reparto de los bienes, archivos y deudas de Estado de la República Socialista Federativa de Yugoslavia” (Revue Générale de Droit International Public, 1993, p. 1106).

sucesores (Bosnia-Herzegovina, Croacia, Macedonia, Eslovenia y la República Federal de Yugoslavia) celebraron un Acuerdo sobre cuestiones sucesorias (2001)<sup>75</sup>

El supuesto de la unificación de Estados no representa problemas, pues cuando dos o más Estados se unen para formar un Estado sucesor, éste asume todos los bienes de Estado (artículo 16). En este supuesto, la regla del paso de bienes sin compensación pierde sentido, pues no hay Estado predecesor al cual compensar o con el cual pactar en contrario.

### **III.3 Sucesión en materia de archivos de Estado.**

Son archivos de Estado “todos los documentos, sean cuales fueren su fecha y naturaleza, producidos o recibidos por el Estado predecesor en el ejercicio de sus funciones que, en fecha de la sucesión de Estados, pertenecían al Estado predecesor de conformidad con su derecho interno y eran conservados por él directamente o bajo su control en calidad de archivos con cualquier fin” (artículo 20) (Acuerdo sobre cuestiones sucesorias)<sup>76</sup>. Al igual que los bienes de Estado, los archivos pasan al Estado sucesor sin compensación de ningún tipo (impositiva u obligaciones de cualquier naturaleza), pues se entiende que el paso de archivos está aparejado al derecho del Estado recipiendario de ser sucesor en las relaciones internacionales sobre el territorio materia de la sucesión. Al igual que en los bienes de Estado, el paso de archivos sin compensación es una regla imperativa sólo en el supuesto de los Estados de reciente independencia.

Tratándose de los supuestos de transferencia de una parte del territorio, de separación y de disolución, el paso de los archivos de Estado a los sucesores debe determinarse por acuerdo entre los Estados interesados. A falta de este acuerdo, la pauta es el paso al Estado sucesor de la parte de los archivos necesaria para la administración adecuada del territorio sucedido (artículos 27.2.a, 30.1.a y 31.1.a) y la parte de los archivos que concierna a dicho territorio (artículos 27.2.b, 30.1.b y

---

<sup>75</sup> Así, en el Acuerdo sobre cuestiones sucesorias (Viena, 29 de junio de 2001), Anexo A, se aplicó la Convención de 1983 en sus artículos 18.1.a (“Las propiedades de carácter inmueble de la antigua República Socialista Federativa de Yugoslavia —ARSFY— que estuvieran situadas en el territorio de la ARSFY deberán pasar al Estado sucesor en cuyo territorio se sitúe esa propiedad” [artículo 2.1]), y 18.1.c (“Los bienes muebles corporales propiedad de la ARSFY que se encontraran en el territorio de la ARSFY deberán pasar al Estado sucesor en cuyo territorio se hallaran en la fecha en la que éste proclamó su independencia” [artículo 3.1]).

<sup>76</sup> Acuerdo sobre cuestiones sucesorias (entre Bosnia-Herzegovina, Croacia, Macedonia, Eslovenia y la República Federal de Yugoslavia) (Viena, 29 de junio de 2001), Anexo D, artículo 1.a: “A los efectos de este anexo, archivos de la antigua República Socialista Federativa de Yugoslavia —ARSFY— significará todos los documentos, de cualquier fecha o especie y con independencia de su situación, que hubieran sido producidos o recibidos por la ARSFY (o por una estructura constitucional previa del Estado yugoslavo desde el 1 de diciembre de 1918) en el ejercicio de sus funciones y que, a 30 de junio de 1991, perteneciera a la ARSFY de acuerdo con sus leyes y reglamentos internos y estuvieran, según la ley federal sobre regulación de archivos federales, bajo su poder o control como archivos para cualquier fin”.

31.1.b). Lo último obedece al llamado vínculo entre archivos y territorio<sup>77</sup>. En coherencia con él, está franqueada la posibilidad de que el Estado predecesor proporcione reproducciones de sus archivos que guarden relación con el territorio sucedido y de que el Estado sucesor haga lo propio a favor del predecesor (artículos 27.4 y 5, 30.4 y 31.5). Asimismo, el Estado predecesor debe proporcionar la “mejor prueba disponible en sus archivos de Estado que guarde relación con títulos territoriales del Estado sucesor” (artículos 27.3, 30.2 y 31.3).

Para el supuesto de los Estados de reciente independencia, a estas disposiciones la Convención de 1983 les añadió una regla de restitución similar a la aplicable a los bienes de Estado, de suerte que deberán ser restituidos al Estado de reciente independencia los “archivos que, habiendo pertenecido al territorio al que se refiera la sucesión de Estados, se hubieran convertido durante el período de dependencia en archivos (...) del Estado predecesor” (artículo 28.1.a).

La unificación de Estados, una vez más, no representa problemas, pues en este supuesto los archivos de Estado de los predecesores simplemente pasan al sucesor (artículo 29).

#### **III.4 Sucesión en materia de deudas de Estado.**

Siguiendo su influencia romanista, y esta vez secundado por Martens y Despagnet, Grocio era de la opinión que los Estados sucesores debían correr con las obligaciones de sus predecesores. Sin embargo, no podría decirse que la tesis clásica llegó a imponerse como norma de derecho internacional consuetudinario (Deuda pública otomana)<sup>78</sup>. Siendo cierto que en los tratados de cesión territorial es una práctica acordar la transferencia de una parte proporcional de las deudas de

---

<sup>77</sup> “(15) As has been mentioned above, State practice shows that the link between archives and the territory to which the succession of States relates is taken very broadly into account. But the nature of this link should be made quite clear. Expert archivists generally uphold two principles, that of “territorial origin” and that of “territorial or functional connection”, each of which is subject to various and even different interpretations, leaving room for uncertainties. What seems to be obvious is that the successor State cannot claim just any archives; it can claim only those that relate exclusively or principally to the territory. In order to determine which those archives are it should be taken into account that there are archives which were acquired before the succession of States, either by or on behalf of the territory, against payment or free of cost, and with funds of the territory or otherwise. From this standpoint, such archives must follow the destiny of the territory on the succession of States. Furthermore, the organic link between the territory and the archives relating to it must be taken into account” (Ver nota al pie 35, p. 58).

Véase la opción por la conexión funcional en Acuerdo sobre cuestiones sucesorias (entre Bosnia-Herzegovina, Croacia, Macedonia, Eslovenia y la República Federal de Yugoslavia) (Viena, 29 de junio de 2001), Anexo D, artículo 3: “La parte de los archivos de la antigua República Socialista Federativa de Yugoslavia —ARSFY— (registros administrativos, actuales y de archivo) necesarios para la normal administración del territorio de uno ó más Estados deberán, de acuerdo con el principio de pertenencia funcional, pasar a aquellos Estados, con independencia de la situación actual de esos archivos”.

<sup>78</sup> Deuda pública otomana (1925): “No se puede considerar que exista en el derecho internacional un principio según el cual un Estado que adquiere una parte del territorio de otro deba al mismo tiempo asumir una parte correspondiente de la deuda pública de este último. Tal obligación no puede derivarse más que de un tratado, por el cual el Estado en cuestión asume la obligación, y no puede mantenerse más que en las condiciones y en los límites que en dicho tratado se estipulan” (Recueil des Sentences Arbitrales, vol I, p. 571).

Estado, no ha podido probarse la existencia consuetudinaria de un deber en dicho sentido (Verdross)<sup>79</sup>, aunque las opiniones no son unánimes (Sucesión del Imperio Austriaco)<sup>80</sup>. Mucho hubiera ayudado a la consolidación de una norma de derecho internacional consuetudinario si, para redondear su tesis, Grocio hubiese importado del sistema germano el principio según el cual ante las deudas del causante la responsabilidad de los causahabientes se limita a la cuantía del caudal hereditario —y que es conocido por el derecho sucesorio como responsabilidad *intra vires successionis*—, pues, contrapuestos a la concepción romana, los germanos optaron por la transmisión automática del patrimonio del causante a sus causahabientes, pero para evitar que la herencia dañosa (*haereditas damnosa*) pusiese en peligro el patrimonio de los causahabientes, dispusieron que las deudas del causante se limitasen al caudal hereditario<sup>81</sup>. Y es la solución germana, ideada para la sucesión por causa de muerte, la que guarda mayor identidad con la solución de la Convención de 1983 —deudas en proporción equitativa a los bienes que las causaron—, pues en la colación de la herencia la solución romana, bien que con ciertas medidas para suavizar el rigor, iba más allá del patrimonio del causante para afectar con sus cargas el de los causahabientes.

No toda deuda pública es materia de sucesión. No lo son, por ejemplo, las deudas contraídas por las autoridades locales, puesto que al obedecer a su autonomía financiera, en una lectura a la luz del derecho internacional no son deudas del Estado predecesor. De manera que al proceder de un ejercicio de potestad de entidades territoriales, son ellas las obligadas a satisfacerlas, antes y después del momento de la sucesión<sup>82</sup>. Sin embargo, es de entender que una excepción debería estar constituida por la deuda pública externa avalada por el Estado predecesor, y en la inteligencia de que si tal condición es exigida u ofrecida, es porque se constituye en factor decisivo para la otorgación u obtención del crédito. Como quiera que garantizar una deuda es endeudarse, lo natural sería que las deudas de las entidades territoriales avaladas por el Estado predecesor fuesen

---

<sup>79</sup> Cfr. Nota al pie 7, p. 240.

<sup>80</sup> Corte Constitucional de Austria. Sucesión del Imperio Austriaco (1919): “Es cierto que de acuerdo con los principios de derecho internacional en casos en que un territorio es cedido por un Estado a otro o cuando varios Estados surgen de un Estado, el Estado que adquiere el territorio o los nuevos Estados están obligados a hacerse cargo de una parte proporcional de las obligaciones del antiguo Estado, en relación al activo que él o ellos hubiesen tomado a su cargo y que hubiera sido creado como resultado de la actividad o bajo la protección del antiguo Estado” (En KELSEN, Hans; véase nota al pie 6, p. 257).

<sup>81</sup> Cfr. SABATE, Amadeo; Principios de Derecho Sucesorio, Universidad Privada de Santa Cruz de la Sierra, primera edición, Bolivia 1995, p. 10.

<sup>82</sup> “In any event, a local authority is a public-law territorial body other than the State. Whatever debts it may contract by virtue of its financial autonomy are not legally debts of the State and do not bind the latter, precisely because of that financial autonomy”.

“Strictly speaking, State succession should not be concerned with what happens to local debts because, prior to succession, such debts were, and after succession will be, the responsibility of the detached territory. Having never been assumed by the predecessor State, they cannot be assumed by the successor State” (Ver nota al pie 35, p. 74).

materia de sucesión en tanto deudas del Estado como sujeto de derecho internacional. Por otro lado, no hay una norma de derecho internacional consuetudinario que proteja a los acreedores internos — individuales o colectivos— del Estado predecesor, por lo que dichas deudas también están excluidas de la sucesión. Asimismo, los acreedores extranjeros tampoco entran en el ámbito de aplicación material de la Convención de 1983; contando para su defensa, según sea el caso, con las normas consuetudinarias de la protección diplomática y los regímenes convencionales sobre obligaciones financieras y acuerdos de inversión. En suma, sólo interesan a la sucesión de Estados las obligaciones financieras del Estado predecesor contraídas en tanto y en cuanto sujeto de derecho internacional; con lo que, en el sentido de la Convención de 1983, sólo es una deuda de Estado la contratada entre sujetos de derecho internacional (el Estado predecesor con otro Estado o con una organización internacional), según las normas del derecho aplicable a éstos sujetos, es decir, la deuda nacida según el derecho internacional (artículo 33). Desde luego, el hecho que las normas sobre sucesión marginen de su aplicación las deudas de acreedores internos y extranjeros, no dice nada del derecho de crédito de éstos ni prejuzga de las vías para su ejecución, pues dichas deudas no se rigen, y jamás se rigieron, por el derecho internacional, correspondiendo su exigibilidad al derecho que les dio origen o al que rige su cumplimiento.

En materia de sucesión de bienes y archivos del Estado, la Convención de 1983 no se ha apartado del criterio general al que debe su fama de favorecer a los Estados de reciente independencia. Dicho criterio consiste en distinguir los diferentes supuestos de sucesión, sujetando el supuesto de Estados de reciente independencia a reglas que cuando son aplicadas a los demás supuestos pasan como excepciones de pacto en contrario. Así, para el caso de los Estados de reciente independencia la regla es que ninguna deuda de Estado pasa del predecesor al sucesor, salvo un acuerdo en contrario justificado por la relación que la deuda guarde con la actividad del predecesor en el territorio materia de sucesión (artículo 38). El motivo de esta regla es que, a juicio de la Comisión de Derecho Internacional, la independencia política del Estado sucesor podría no ser genuina si, por haber sucedido en las deudas de Estado de la potencia colonial, sus relaciones políticas se vieran gobernadas por la dependencia económica respecto del Estado predecesor<sup>83</sup>. De ahí que los acuerdos en vía de excepción a la regla del no paso de las deudas no deban menoscabar el principio de la soberanía permanente de cada pueblo sobre sus riquezas y sus recursos naturales (artículo 38.2). La práctica de los Estados no ha sido uniforme respecto a la regla del no paso de las

---

<sup>83</sup> “If decolonization is taken to mean the end of a relationship based on political domination, it has reached a very advanced stage; but economic relations are vital, and are much less easily rid of the effects of colonization than political relations. Political independence may not be genuine independence, and, in reality, the economy of newly independent States may long remain particularly dependent on the former metropolitan country and firmly bound to it, even allowing for the fact that the economies of nearly all countries are interdependent” (Ver nota al pie 35, p. 91).

deudas. En las anexiones de Tahiti (1880), Hawai (1898) y Corea (1910), los Estados sucesores (Francia, Estados Unidos y Japón, respectivamente) asumieron toda o parte de la deuda concerniente a los territorios transferidos<sup>84</sup>. En cambio, tras anexarse las Islas Fiji (1874), fue a título de acto de liberalidad (usualmente referido como *ex gratia*) que el Reino Unido consintió en asumir parte de las deudas previas a la sucesión. Cuando Burma fue anexado a su imperio (1886), el Reino Unido mantuvo su posición de no tener ninguna obligación legal de asumir las deudas de Estado de su predecesor. En el caso de la segunda anexión francesa de Madagascar (1895), la posición de Francia fue no asumir ninguna deuda contratada por el gobierno de “Su Majestad la Reina de Madagascar”<sup>85</sup>. Algo semejante ocurrió cuando la anexión del Congo (1907) por parte de Bélgica<sup>86</sup>. Para ir a los casos de la descolonización de América, al tenor del Tratado de Versalles de 1783, Estados Unidos no sucedió en sus deudas al Reino Unido<sup>87</sup>, y no lo hizo el Brasil respecto a las deudas portuguesas<sup>88</sup>, al tenor del Tratado de Paz de 1825. La Comisión de Derecho Internacional encontró una excepción en el caso de la independencia de Bolivia, pues por Ley de la República de 11 de noviembre de 1844 dicho Estado se reconoció sucesor de las deudas españolas<sup>89</sup>. Si bien la práctica internacional no ha sido uniforme respecto a la regla de no heredar

---

<sup>84</sup> Cfr. Nota al pie 35, p. 92.

<sup>85</sup> Ver nota al pie 84.

<sup>86</sup> “In the 1907 treaty of cession, article 3 provided for the succession of Belgium in respect of all the liabilities and all the financial obligations of the Congo Free State, as set forth in annex C. However, in article 1 of the Colonial Charter of 1908 it was stated that the Belgian Congo was an entity distinct from the metropolitan country, having separate laws, assets and liabilities, and that, consequently, the servicing of the Congolese debt was to remain the exclusive responsibility of the colony, unless otherwise provided by law” (Ver nota al pie 35, p. 92).

<sup>87</sup> “(5) In the case of the independence of thirteen British colonies in North America, the successor State, the United States of America, did not succeed to any of the debts of the British Government. Neither the Treaty of Versailles of 1783, by which Great Britain recognized the independence of those colonies, nor the constituent instruments of the United States (the Articles of Confederation of 1776 and 1777 and the Constitution of 1787) mention any payment of debts owed by the former metropolitan Power” (Ver nota al pie 35, p. 92).

<sup>88</sup> “(6) A similar resolution of the fate of the State debts of the predecessor State occurred in South America upon the independence of Brazil from Portugal in the 1820s. During the negotiations in London in 1822, the Portuguese Government claimed that part of its national debt should be assumed by the new State. In a dispatch of 2 August 1824, the Brazilian plenipotentiaries informed their Government of the way in which they had opposed that claim, which they deemed inconsistent with the examples furnished by diplomatic history. The dispatch states: Neither Holland nor Portugal itself, when they separated from the Spanish Crown, paid anything to the Court of Madrid in exchange for the recognition of their independence; recently the United States likewise paid no monetary compensation to Great Britain for similar recognition. The treaty of Peace between Brazil and Portugal of 29 August 1825 which resulted from the negotiations in fact made no express reference to the transfer of part of the Portuguese State debt to Brazil. However, since there were reciprocal claims involving the two States, a separate instrument—an additional agreement of the same date—made Brazil responsible for the payment of 2 million pounds sterling as part of an arrangement designed to liquidate those reciprocal claims” (Ver nota al pie 35, p. 92).

<sup>89</sup> “(11) Mention should, however, be made of one Latin American case which appears to be at variance with the general practice of decolonization in that region as outlined in the preceding paragraph. This relates to the independence of Bolivia. A treaty of Recognition, Peace and Friendship, signed between Spain and Bolivia on 21 July 1847, provides in article V that: The Republic of Bolivia ... has already spontaneously recognized, by

las deudas de la potencia colonial, su excepción —el acuerdo de partes respecto a deudas contraídas en razón del territorio sucedido—, parece tener su origen en la independencia de las colonias hispanoamericanas, o es lo que permite entender lo ocurrido con la independencia de México<sup>90</sup>, Ecuador<sup>91</sup> y Venezuela<sup>92</sup>.

Salvo el caso de la unificación de Estados, en que la deuda de los predecesores pasa al sucesor (artículo 39), en los supuestos de sucesión distintos a la descolonización, la regla es que el paso de las deudas de Estado debe ser materia de acuerdo entre predecesores y sucesores. A falta de acuerdo, la deuda del predecesor pasa al sucesor bajo un criterio de equidad en razón de la relación que la misma guarde con los bienes, derechos e intereses que pasen al Estado sucesor (artículos 37.2, 40 y 41): pues *res transit cum suo onere* (los bienes se transmiten con sus cargas) —de ahí que en este aspecto el derecho sucesorio germano resulte más cercano a la Convención de 1983 que las reglas romanas.

---

the law of 11 November 1844, the debt contracted against its treasury, either by the direct orders of the Spanish Government, or by orders emanating from the established authorities of the latter in the territory of Upper Peru, now the Republic of Bolivia; and [recognizes] as consolidated debt of the Republic, in the same category as the most highly privileged debt, all the credits, of whatever description, for pensions, salaries, supplies, advances, freights, forced loans, deposits, contracts and every other debt, either arising from the war or prior thereto, which are a charge upon the aforesaid treasury, provided always that such credits proceed from the direct orders of the Spanish Government or of their established authorities in the provinces which now form the Republic of Bolivia” (Ver nota al pie 35, p. 94).

<sup>90</sup> “Article VII of the Treaty of Peace and Friendship signed at Madrid on 28 December 1836 between Spain and newly independent Mexico reads as follows: Considering that the Mexican Republic, by a Law passed on the 28th of June, 1824, in its General Congress, has voluntarily and spontaneously recognized as its own and as national, all debt contracted upon its Treasury by the Spanish Government of the Mother Country and by its authorities, during the time they ruled the now independent Mexican Nation, until, in 1821, they entirely ceased to govern it ... Her Catholic Majesty ... and the Mexican Republic, by common accord, desist from all claim or pretension which might arise upon these points, and declare that the 2 High Contracting Parties remain free and quit from henceforward for ever from all responsibility on this head. It thus seems clear that, in accordance with its unilateral statement, independent Mexico had taken over only those debts of the Spanish State that had been contracted for and on behalf of Mexico and had already been charged to the Mexican Treasury” (Ver nota al pie 35, p. 93).

<sup>91</sup> “(8) Article V of the Treaty of Peace and Friendship and Recognition signed at Madrid on 16 February 1840 between Ecuador and Spain in turn provided that: The Republic of Ecuador ... renounces voluntarily and spontaneously every debt contracted upon the credit of her treasuries, whether by the direct orders of the Spanish Government or by its authorities established in the territory\* of Ecuador, provided that such debts are always registered in the account-books belonging to the treasuries of the ancient kingdom and presidency of Quito, or that it is shown through some other legal and equivalent means that they have been contracted within the said territory by the aforementioned Spanish Government and its authorities whilst they administered the now independent Ecuadorian Republic, until they entirely ceased governing it in the year 1822” (Ver nota al pie 35, p. 93).

<sup>92</sup> “(9) A provision more or less similar to the one in the treaties mentioned above may be found in article V of the Treaty of Peace of 30 March 1845 between Spain and Venezuela, in which Venezuela recognized: as a national debt ... the sum to which the debt owing by the treasury of the Spanish Government amounts, and which will be found entered in the ledgers and account books ... of the former Captaincy-General of Venezuela, or which may arise from any other fair and legitimate claims” (Ver nota al pie 35, p. 93).

Puesto que los acuerdos sobre paso de deuda de Estado son, por sus efectos, oponibles sólo entre los Estados contratantes (predecesores y sucesores, o entre los sucesores de la disolución), los acreedores de la deuda deben prestar su asentimiento. De no ser así, con mucho que portador de una intención de pago, el acuerdo no constituiría para los acreedores un vínculo jurídico con los deudores. Salvo que el acuerdo de paso de deuda disponga cosa distinta, el asentimiento se presume prestado mientras los acreedores no manifiesten lo contrario<sup>93</sup>.

#### **IV. Sucesión en materias distintas a las de las Convenciones de 1978 y 1983.**

##### **IV.1 Nacionalidad y condición jurídica de los habitantes.**

En sus sesiones de 1993, la Comisión de Derecho Internacional incluyó en su agenda un tema sobre sucesión de Estados y su impacto en la nacionalidad de las personas (individuales y colectivas), nombrando Relator Especial a Václav Mikulka. Tres años después, la Asamblea General de las Naciones Unidas recomendó que las labores de la Comisión priorizaran el asunto de la nacionalidad de las personas individuales, para abordarse después los impactos de la sucesión de Estados con respecto a las personas colectivas<sup>94</sup>. Para 1999, el Proyecto de artículos sobre la nacionalidad de las personas naturales en relación con la sucesión de Estados fue aprobado en su segunda lectura, y recomendado para su aprobación en forma de declaración por la Asamblea General, la misma que así lo hizo mediante la Resolución 55/153, a la que en adelante me referiré como Proyecto de artículos.

Respecto del impacto de la sucesión de Estados en la nacionalidad de las personas colectivas, la Comisión consideró que el tema no era del interés de los Estados, por lo que fue retirado de su agenda.

El Proyecto de artículos sobre la nacionalidad de las personas naturales en relación con la sucesión de Estados, fue gestado con el objetivo fundamental de evitar la apatridia<sup>95</sup>. De ahí que el instrumento recomiende adoptar las medidas apropiadas para evitar que los nacionales del Estado predecesor devengan apátridas como consecuencia de la sucesión (artículo 4). Consecuentemente, los nacionales del Estado predecesor tienen derecho a adquirir la nacionalidad de al menos uno de los Estados comprendidos en la sucesión (artículo 1); presumiéndose que las personas que tenían su residencia habitual en el territorio afectado por la sucesión adquieren la nacionalidad del Estado sucesor de dicho territorio (artículo 5). La renuncia a la nacionalidad del Estado predecesor como

---

<sup>93</sup> Solución de la Convención de Viena sobre el derecho de los tratados de 1969 (artículo 36).

<sup>94</sup> Resolución A.G. 51/160.

<sup>95</sup> Véase al respecto la Convención para reducir los casos de apatridia de 1961.



condición para atribuir la del sucesor, así como el retiro de la nacionalidad del predecesor, están permitidas siempre que no originen apatridia (artículos 9 y 10). El Proyecto de artículos recoge de la práctica de los Estados<sup>96</sup> el derecho a optar por la nacionalidad de su elección, a las personas afectadas por la sucesión y que reúnan las condiciones requeridas para adquirir la nacionalidad de dos o más Estados. La condición para que un Estado otorgue su nacionalidad consiste en que las personas beneficiarias guarden un vínculo apropiado con él (artículo 11.2). Si bien la nacionalidad se rige esencialmente por el derecho interno, el mismo debe conservarse dentro de los límites del derecho internacional, y uno de esos límites es el referido al carácter oponible de la nacionalidad a otros Estados. Una regla ya bien establecida en el derecho internacional consuetudinario es que, para ser reconocida por los demás Estados (Nottebohm)<sup>97</sup>, la nacionalidad requiere de la existencia de un vínculo efectivo —y no solamente apropiado— entre el Estado y la persona.

El concepto de vínculo apropiado a que se refiere el Proyecto de artículos es más amplio, y el motivo para preferirlo radica en que, por su rigidez, en los casos de sucesión el vínculo efectivo o genuino puede más bien favorecer la apatridia<sup>98</sup>. Ahora bien, siendo cierto que el criterio del vínculo apropiado puede ser establecido por una norma de derecho interno, también lo es que la nacionalidad nacida según ese criterio no sería oponible a otros Estados sino en virtud de tratados, y que de no procederse así se propiciaría la apatridia. En tal razón el Proyecto de artículos, no obstante que al haber concluido en una declaración carece de fuerza convencional, obliga a los Estados a reconocer la nacionalidad adquirida en virtud de vínculos apropiados (artículo 19). Debe entenderse que no es el Proyecto en sí mismo el que excepciona el criterio de los vínculos efectivos para la oponibilidad de la nacionalidad, sino una norma de derecho internacional convencional (la Convención para reducir los casos de apatridia de 1961), con la cual el Proyecto, al compartir su

---

<sup>96</sup> “(1) Numerous treaties regulating questions of nationality in connection with the succession of States as well as relevant national laws have provided for the right of option or for a similar procedure enabling individuals concerned to establish their nationality by choosing either between the nationality of the predecessor and that of the successor States or between the nationalities of two or more successor States” (Report of the International Law Commission on the work of its fifty-first session, p. 33).

<sup>97</sup> Corte Internacional de Justicia. Nottebohm (1955) (Guatemala c. Liechtenstein): “La nacionalidad es un vínculo jurídico basado en un hecho social de conexión, en una efectiva solidaridad de existencia, de intereses y de sentimientos, unido a una reciprocidad de derechos y deberes. Puede decirse que constituye la expresión jurídica del hecho de que el individuo al cual se confiere, sea directamente por la ley, sea por un acto de autoridad, está, de hecho, más estrechamente vinculado a la población del Estado que se la ha conferido que a la de cualquier otro. Conferida por un Estado, no le otorga un título para ejercer la protección frente a otro Estado más que si esta concesión representa la traducción, en términos jurídicos, de la vinculación entre el individuo considerado y el Estado que le ha hecho su nacional” (ICJ Reports-CIJ Recueil, 1955, pp. 20-26).

<sup>98</sup> “(9) The Commission chooses to describe the link which must exist between the persons concerned and a particular State concerned by means of the expression appropriate connection, which should be interpreted in a broader sense than the notion of genuine link. The reason for this terminological choice is the paramount importance attached by the Commission to the prevention of statelessness, which, in this particular case, supersedes the strict requirement of an effective nationality” (Ver nota al pie 96, p. 34).

misma racionalidad material, conecta los supuestos de apatridia resultantes de una sucesión de Estados.

Siguiendo el esquema de las Convenciones de 1978 y 1983, el Proyecto de artículos se ocupa de la nacionalidad según los distintos supuestos de sucesión de Estados, con la salvedad que en una misma disposición regula tanto el supuesto de transferencia de una parte del territorio como el de los Estados de reciente independencia<sup>99</sup>; valiendo para ambos supuestos la regla según la cual el Estado sucesor atribuirá su nacionalidad a las personas afectadas que tengan su residencia habitual en el territorio transferido (artículo 20). En estos casos, la residencia habitual es el vínculo apropiado mencionado por el artículo 11.2 (derecho a optar por una nacionalidad), y que según los trabajos de la Comisión de Derecho Internacional responde al criterio adoptado por la práctica de los Estados. Respecto al supuesto de unificación de Estados, parece estar ya establecida por la práctica de los Estados la regla de derecho internacional consuetudinario por la cual el Estado sucesor atribuye su nacionalidad a todos los que a la fecha de la sucesión eran nacionales del Estado predecesor (artículo 21), con independencia de que el sucesor sea un nuevo Estado o mantenga su personalidad anterior<sup>100</sup>. De otro lado, el Proyecto de artículos se apega a la Convención de 1983 al distinguir la disolución de la separación de parte o partes del territorio de un Estado. Sin embargo, las soluciones para ambos casos son las mismas. Así, cada Estado sucesor debe atribuir su nacionalidad a las personas que tengan su residencia habitual —vínculo apropiado— en su territorio (artículos 22 y 24). Queda entendido que en el supuesto de la disolución el derecho de opción se ejercita respecto a la nacionalidad de los distintos Estados sucesores —puesto que el Estado predecesor deja de existir como sujeto de derecho internacional—, mientras que en el supuesto de

---

<sup>99</sup> “(1) Section 1 consists of a single article, namely article 20. As indicated by the opening phrase When part of the territory of a State is transferred by that State to another State, article 20 applies in the case of cessions of territory between two States on a consensual basis. While this phrase refers to standard modes of transfer of territory, the substantive rule embodied in article 20 also applies *mutatis mutandis* to the situation where a dependent territory becomes part of the territory of a State other than the State which was responsible for its international relations, that is, the case of a Non-Self-Governing Territory which achieves its decolonization by integration with a State other than the colonial State” (Ver nota al pie 96, p. 41).

<sup>100</sup> “(5) The provision in article 21 reflects State practice. Where unification has involved the creation of a new State, such State attributed its nationality to the former nationals of all States that merged, as did, for instance, the United Arab Republic in 1958 and Tanzania in 1964. Where unification has occurred by incorporation of one State into another State which has maintained its international personality, the latter extended its nationality to all nationals of the former. This was the case, for example, when Singapore joined the Federation of Malaysia in 1963. The Commission believes that the rule set forth in article 21 is sufficiently broad as to cover the obligations of a successor State under both scenarios”.

“(6) The Commission is of the view that article 21 embodies a rule of customary international law. In any event, the successor State, which after the date of the succession, is the only remaining State concerned cannot conclude an agreement with another State concerned which would depart from the above provision. It would be, moreover, difficult to imagine how the successor State could give effect to the provisions of Part I in a different manner” (Ver nota al pie 96, p. 42).

separación de parte o partes del territorio de un Estado la opción de nacionalidad juega entre la del predecesor —que subsiste— y la de cualquiera de los sucesores.

No todos los habitantes de un Estado son nacionales suyos. Aunque la condición jurídica de los habitantes no nacionales de un Estado está, más que con la apatridia, relacionada con el régimen jurídico del Estado predecesor (puesto que es en virtud de dicho régimen que se distingue entre nacionales y extranjeros), el Proyecto de artículos establece que la sucesión no incidirá en la condición jurídica de los residentes habituales de un territorio (artículo 14). Esta disposición debe entenderse en el sentido de declarar, por un lado, que la sucesión sólo afecta a los nacionales del Estado predecesor, quedando incólume la nacionalidad de los extranjeros residentes; y, por otro, que el estatuto jurídico de los extranjeros en los territorios sucedidos no varía por el sólo hecho de la sucesión. Con lo que, por ejemplo, el estatus de residente legal de un extranjero no cambiaría por el hecho del cambio de soberanía, lo que constituye un avance si se tiene en cuenta que para el derecho internacional la extranjería es un privilegio concedido por el Estado del territorio, y no un derecho de las personas beneficiadas.

#### **IV.2 Sucesión en el régimen jurídico del Estado predecesor.**

La sucesión de Estados conlleva la desaparición del régimen jurídico del Estado predecesor. En este sentido, es conveniente precisar que no debe confundirse el contenido material del derecho con su fundamento de validez. De ahí que en rigor no sea correcto hablar de una norma de derecho internacional general que disponga la vigencia del régimen jurídico del Estado predecesor hasta que no sea derogado (*Philippine Sugar Estates Development*)<sup>101</sup>. Opiniones serias han llegado inclusive a negar su existencia (así Kelsen: “No hay tal norma de derecho internacional”<sup>102</sup>). Lo cierto es que hay una práctica generalizada a favor de mantener, bien que con ánimo provisional, la vigencia del régimen jurídico del Estado predecesor. Pero esta práctica dice del respeto al contenido material del derecho heredado, no de su fundamento de validez. Si a la sucesión del Estado predecesor sigue la de su régimen jurídico, éste no es válido por derivar de la constitución del predecesor, sino porque la constitución del Estado sucesor le provee validez. De este modo, la identidad de contenido material de distintos regímenes jurídicos no cambia el hecho de que ellos sean distintos ordenamientos jurídicos. La identidad de un sistema jurídico depende, pues, de su fundamento de

---

<sup>101</sup> *Philippines Sugar Estates Development Company (Limited) v. United States* (1904): “La norma general de derecho internacional con referencia a todos los territorios conquistados o cedidos es que las antiguas leyes continúan hasta ser derogadas por las propias autoridades” (*United States, Court of Claims*, 1904, 39 Ct. Cl. 225. En KELSEN, Hans; ver nota al pié 6, p. 256).

<sup>102</sup> Ver nota al pié 6, p. 256.

validez. Así, la conveniencia de mantenerlo vigente al momento de la sucesión, no significa que el régimen jurídico del Estado predecesor no haya sido sucedido.

Tanto como el régimen jurídico predecesor interesa en la medida que su vigencia o derogación afectaría derechos adquiridos, el mantenimiento temporal del régimen jurídico del Estado predecesor no obedece a una norma consuetudinaria, sino a un imperativo de seguridad (Vischer)<sup>103</sup>.

Con muy difundida que sea la afirmación de que la sucesión de Estados no incide en los derechos adquiridos, no puede pretenderse que sea la expresión de una norma de fuente consuetudinaria. Suele atribuirse al asunto *German Settlers in Poland* (1923) el origen de la doctrina del respeto a los derechos adquiridos (“Los derechos privados adquiridos bajo el derecho existente no cesan por un cambio de soberanía”<sup>104</sup>), pero se pasa por alto que la Corte Permanente de Justicia Internacional juzgó la conducta de Polonia según las obligaciones convencionales que tenía en virtud del Tratado de Versalles de 1919; y de ahí que *German Settlers in Poland* no declaró la existencia de una norma consuetudinaria que impusiese a los Estados el respeto a los derechos adquiridos. A su vez, también se pasa por alto el hecho de que Polonia mantuvo la vigencia del derecho alemán<sup>105</sup>, cuando lo que interesa a la sucesión de Estados es resolver lo que ocurre con los derechos adquiridos al operar un cambio en el contenido material del régimen jurídico del Estado predecesor, y no sólo en su fundamento de validez.

**HORACIO ANDALUZ** es Profesor de Derecho, Abogado (Universidad Privada de Santa Cruz de la Sierra), Master en Derecho Internacional y Relaciones Internacionales (Universidad Complutense de Madrid), antiguo alumno de la Academia de La Haya de Derecho Internacional, Master of Laws (Harvard Law School). Publicaciones relevantes: *Bases jurídicas para la reintegración marítima de Bolivia* (UPSA, 2002, 403 pp.), *Positivismos normativo y Derecho Internacional* (Plural/CERID, 2005, 201 pp.), *Legislación internacional del Medio Ambiente, de Género y Generacional* (compilador) (MDS, 2005, 694 pp.).

---

<sup>103</sup> Cfr. Nota al pie 3, p. 522

<sup>104</sup> CPJI, Serie B, núm. 6, p. 36.

<sup>105</sup> Corte Permanente de Justicia Internacional. *German Settlers in Poland* (1923) (Opinión Consultiva): “Nadie niega que el derecho civil alemán, tanto el sustantivo como el adjetivo, ha continuado sin interrupción aplicándose en el territorio en cuestión. Dificilmente podría mantenerse que, a pesar de que el derecho sobrevive, los derechos privados adquiridos bajo él han perecido. Tal manifestación no estaría basada en principio alguno y sería contraria a casi toda la opinión y la práctica universal” (CPJI, Serie B, núm. 6, p. 36).