

CAPÍTULO V	
SUCESIÓN DE ESTADOS	221
29. Sucesión en tratados	221
30. Sucesión en el patrimonio y las deudas del Estado precursor . .	226

CAPÍTULO V

SUCESIÓN DE ESTADOS

29. SUCESIÓN EN TRATADOS

Los problemas de la sucesión de Estados se presentan cuando la soberanía territorial sobre un determinado lugar cambia, esto es, un Estado como titular de la autoridad plena sobre un territorio ocupa el lugar de otro Estado. Esta situación se presenta cuando un Estado se divide o desaparece y se crea uno nuevo. La sucesión de tratados pertenece a uno de los campos del derecho internacional consuetudinario más difíciles.

La Convención de Viena sobre la Sucesión de Estados en relación con Tratados de 1978, p. 1488; *ZaöRV*, 39, 1979, p. 279) tiene por objeto reglamentar esas difíciles materias. La Convención suministra una definición calificada para la Sucesión de Estados: “‘Sucesión de Estados’ significa el reemplazo de un Estado por otro en la responsabilidad de las relaciones internacionales por el territorio” (artículo 2o., número 1, inciso b).

El relativamente bajo número de ratificaciones de la Convención de Viena (17 Estados) refleja la reserva de la Comunidad de Estados frente a algunas disposiciones de esa Convención. Éstas se deben, en gran medida, a que la Convención de Viena no contempla ningún tipo de derecho consuetudinario.

Cuando un Estado toma el lugar de otro como titular de la soberanía territorial, los tratados del sucesor se extienden en principio al nuevo territorio que se adiciona (principio de los límites; principio de la movilidad de las fronteras del Tratado, véase artículo 29 de la Convención de Viena). De acuerdo con esto, luego de la reunificación de Alemania los tratados de la República Federal de Alemania se aplican por regla general, al territorio de la ex RDA (véase el artículo 11 del Tratado de Unifi-

cación de 1990, *BGBI.*, 1990 II, p. 889).¹¹⁰ Problemático es el tratamiento de los tratados internacionales del Estado antecesor. Aquí se tiene que diferenciar por una parte la naturaleza jurídica del respectivo tratado y, por la otra, los antecedentes, que generaron la sucesión de Estados.

Como principio del derecho consuetudinario, se puede establecer que no se da ninguna transferencia de tratados internacionales que fuere incompatible con la finalidad del tratado. Esto se aplica especialmente cuando la validez de un tratado se encuentra vinculada a la existencia de un determinado sistema político o económico (ejemplo: alianzas de defensa o tratados sobre cooperación militar). En el caso de tratados sobre las organizaciones internacionales, tampoco se puede dar por regla general una transferencia de la membresía en las respectivas organizaciones.

Una situación extraordinaria se presenta en este contexto en el caso del reemplazo de la Unión Soviética por Rusia en la Naciones Unidas, incluida la membresía permanente en el consejo de Seguridad. Los Estados de la Comunidad de Estados Independientes (CEI) estuvieron de acuerdo en que Rusia fuera la sucesora. Los otros Estados, especialmente los otros miembros del Consejo de Seguridad, aceptaron esa regla de sucesión en interés de una transición sin problemas, sin que estuvieran obligados a ello.

Por el contrario, se produce una transición de tratados que reglamentan el estatus o la utilización de un territorio estatal, como por ejemplo, tratados sobre fronteras o acuerdos de tránsito (artículo 11 f de la Convención de Viena sobre la Sucesión de Estados en Tratados). Se habla aquí de los tratados que se denominan radicados o localizados.

Discutible es la sucesión en tratados sobre protección de los derechos humanos o sobre algunas reglas humanitarias, especialmente en el derecho internacional de guerra. Una doctrina que ha ganado terreno aquí, en interés de los derechos humanos, acepta, por regla general, un tránsito de las obligaciones contempladas en el tratado.

En este sentido, la Comisión de Derechos Humanos de la ONU, de conformidad con el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos

¹¹⁰ Artículo 11 – Tratados de la República Federal de Alemania. Las partes del tratado acuerdan que los tratados y acuerdos de derecho internacional, a los que pertenece la República Federal de Alemania, incluidos aquellos tratados que fundamentan la pertenencia a las organizaciones o instituciones internacionales, conservarán su validez, y los derechos y obligaciones que de allí se derivan, con excepción de los tratados citados en el Anexo I, se aplicarán al territorio citado en el artículo 30.

de 1966, se ha expresado también en favor de que los habitantes de un territorio deben conservar la protección en las garantías contempladas en el Pacto aún en el caso de la sucesión de Estados:

...los tratados de derechos humanos incumben al territorio, y los Estados continúan vinculados por las obligaciones bajo el Convenio adquiridas por el Estado precursor. Una vez que las personas que viven en el territorio han comenzado a gozar de la protección de los derechos bajo la Convención Internacional de derechos civiles y políticos, tal protección no se les podrá negar simplemente por virtud de la desmembración de ese territorio o por haber quedado bajo la soberanía de otro Estado o de más de un Estado (UN, *GAOR*, 1997, *Supplement*, 40, p. 17, núm. 81)

En el caso de la transferencia de la soberanía territorial sobre Hong Kong, del Reino Unido a la República Popular China, ambos Estados acordaron, en una declaración conjunta, que las obligaciones del Pacto Internacional sobre los derechos culturales y políticos y de los Pactos internacionales sobre los derechos civiles y políticos y del Pacto Internacional sobre derechos económicos, sociales y culturales, seguirían teniendo aplicación en Hong Kong (*ILM*, 36, 1997, p. 1675).

La Comisión de Derechos Humanos ha aceptado la vigencia de los deberes de información, de conformidad con el artículo 40 del Pacto Internacional sobre Derechos Civiles y Políticos para la República Popular de China, haciendo referencia a esa Declaración común (NU, *GAOR*, 1997, *Supplement*, 40, p. 17, núm. 81).

En el caso de algunos tratados, no se ha aceptado la sucesión con base en los hechos que sirvieron de fundamento a aquélla. Más aun, debe existir consenso en que en los casos de la separación (secesión) de territorios estatales, se aplica el principio de la discontinuidad, esto es, no se lleva a cabo ninguna sucesión (artículo 15 de la Convención de Viena sobre sucesión de Estados en Tratados).¹¹¹

Extraordinariamente discutidos son los casos de la fusión de dos o más Estados, así como la incorporación de un Estado en otro. Al respecto, la Convención de Viena sobre la sucesión de Estados en Tratados contempla la regla básica de la continuidad (artículo 31)¹¹² una regla de

¹¹¹ Article 15. Succession in respect of part of territory.

¹¹² Article 31. Effects of a uniting of States in respect of treaties in force at the date of the succession of States.

este tipo no se puede determinar, sin embargo, en el derecho consuetudinario internacional.

El tratado de unificación prevé que la República Federal de Alemania debe llevar a cabo una consulta con los respectivos miembros del tratado para mantener la vigencia, o para la adaptación o la extinción de los tratados internacionales de la RDA (artículo 12, núm. 1).¹¹³

En la práctica, la República Federal de Alemania acordó la extinción de casi todos los Tratados de la RDA con los socios contractuales. Con esto, se señaló una línea de acción en la práctica estatal, con efectos de precedente para los futuros casos de la incorporación de un Estado en otro.

En el caso de la desintegración de un Estado en más Estados sucesores (desmembración) o en el caso de la separación de un territorio Estatal mediante la creación de un nuevo Estado, la Convención de Viena parte del principio de la vigencia de los tratados (artículo 34).¹¹⁴ La continuidad se aplica, a menos que exista un acuerdo diferente entre las partes, a menos que la continuación de la vigencia sea incompatible con las finalidades del Tratado o a menos que las condiciones marco se hayan modificado.

¹¹³ Artículo 12. Tratados de la República Democrática Alemana. Las Partes del tratado acuerdan que los tratados de derecho internacional de la República Democrática Alemana, en el curso de la unidad de Alemania, se analizarán con los socios contractuales de la República Democrática Alemana, para reglamentar o establecer su vigencia, adaptación o su extinción, con base en los criterios de la protección de la confianza, los intereses de los Estados participantes y las obligaciones contractuales de la República Federal de Alemania, así como de conformidad con los principios de un orden fundamental libre, democrático y de estado de derecho, y teniendo en cuenta las competencias de las Comunidades Europeas...

¹¹⁴ Article 34. Succession of States in cases of separation of parts of a State. 1. When a part or parts of the territory of a State separate to form one or more States, whether or not the predecessor State continues to exist: (a) any treaty in force at the date of the succession of States in respect of the entire territory of the predecessor State continues in force in respect of each successor State so formed; (b) any treaty in force at the date of the succession of States in respect only of that part of the territory of the predecessor State which has become a successor State continues in force in respect of that successor State alone. 2. Paragraph 1 does not apply if: (a) the States concerned otherwise agree; or (b) it appears from the treaty or is otherwise established that the application of the treaty in respect of the successor State would be incompatible with the object and purpose of the treaty or would radically change the conditions for its operation.

El régimen de la Convención de Viena sobre la Sucesión de Estados en Tratados privilegia los que aparecen luego de un proceso de descolonización (*newly independent States*).

Estos Estados deben poder entrar a la comunidad internacional sin las obligaciones contractuales de los Estados precursores, de conformidad con el principio del *clean slate* (artículo 16).¹¹⁵

Sin embargo, la Convención prevé, para el caso de los Tratados multilaterales la opción de una adhesión al tratado (artículo 17).¹¹⁶ La continuidad de la vigencia de los tratados bilaterales con Estados que alcanzan su independencia la vincula la Convención a un acuerdo especial con los otros Estados parte del Tratado (artículo 25).¹¹⁷

BIBLIOGRAFÍA: U. Fastenrath, T. Schweisfurth y C. T. Ebenroth, “Das Recht der Staatensukzession”, *BDGVR*, t. 35, 1996; D. Papenfuß, *Die Behandlung der völkerrechtlichen Verträge der DDR im Zuge der Herstellung der Einheit Deutschlands*, 1997; H. D. Treviranus, “Die Konvention der Vereinten Nationen über Staatensukzession bei Verträgen”, *ZaöRV*, 39 (1979), pp. 259 y ss.; K. Zemanek, “Die Wiener Konvention über die Staatennachfolge in Verträgen”, *Festschrift für A. Verdross*, 1980, pp. 719 y ss.; A. Zimmermann, *Staatennachfolge in völkerrechtliche Verträge*, 2000.

¹¹⁵ Article 16. Position in respect of the treaties of the predecessor State. A newly independent State is not bound to maintain in force, or to become a party to, any treaty by reason only of the fact that at the date of the succession of States the treaty was in force in respect of the territory to which the succession of States relates.

¹¹⁶ Article 17. Participation in treaties in force at the date of the succession of States. 1. Subject to paragraphs 2 and 3, a newly independent State may, by a notification of succession, establish its status as a party to any multilateral treaty which at the date of the succession of States was in force in respect of the territory to which the succession of States relates. 2. Paragraph 1 does not apply if it appears from the treaty or is otherwise established that the application of the treaty in respect of the newly independent State would be incompatible with the object and purpose of the treaty or would radically change the conditions for its operation. 3. When, under the terms of the treaty or by reason of the limited number of the negotiating States and the object and purpose of the treaty, the participation of any other State in the treaty must be considered as requiring the consent of all the parties, the newly independent State may establish its status as a party to the treaty only with such consent.

¹¹⁷ Article 25. The position as between the predecessor State and the newly independent State. A treaty which under article 24 is considered as being in force between a newly independent State and the other State party is not by reason only of that fact to be considered as being in force also in the relations between the predecessor State and the newly independent State.

30. SUCESIÓN EN EL PATRIMONIO Y LAS DEUDAS DEL ESTADO PRECURSOR

Para la sucesión de Estados en el patrimonio y las deudas del Estado precursor, el derecho consuetudinario internacional contempla principios propios, cuya concretización en particular, sin embargo, es por lo general discutible.

La Convención de Viena sobre la Sucesión de Estados con respecto a la Propiedad, Archivos y Deudas de los Estados de 1983 (*ILM* 22, 1983, p. 306) contempla una serie de reglas para analizar las controversias. Para el patrimonio administrativo y financiero se aplica el principio de la transferencia a los Estados sucesores (artículo 11 de la Convención de Viena).¹¹⁸

Especialmente difícil es la problemática de la sucesión en el caso de las deudas estatales. Aquí se deben considerar, en principio, los créditos que tienen un fundamento en el derecho internacional. En este contexto, no es procedente una sucesión en las pretensiones internacionales a una compensación, que se genera en un delito de derecho internacional.

Las deudas localizadas en un territorio (*localized debts*) se transfieren junto con el territorio Estatal al Estado sucesor. Se trata aquí por ejemplo, de las deudas que se encuentren en relación directa con las inversiones en infraestructura de un determinado territorio. En el caso de secesión de un territorio Estatal y de la desintegración de un Estado en más Estados sucesores, se hace una transferencia de las deudas en proporción equitativa (*equitable proportion*) entre los Estados sucesores (artículo 37 de la Convención de Viena).¹¹⁹

Criterio decisivo para la distribución de las deudas estatales debe ser la participación en el producto social bruto, el cual se adjunta al territorio estatal que se transfiere. La preferencia al que otorga la convención de

¹¹⁸ Article 11. Passing of State property without compensation. Subject to the provisions of the articles in the present Part and unless otherwise agreed by the States concerned or decided by an appropriate international body, the passing of State property of the predecessor State to the successor State shall take place without compensation.

¹¹⁹ Article 37. Transfer of part of the territory of a State. 1. When part of the territory of a State is transferred by that State to another State, the passing of the State debt of the predecessor State to the successor State is to be settled by agreement between them. 2. In the absence of such an agreement, the State debt of the predecessor State shall pass to the successor State in an equitable proportion, taking into account, in particular, the property, rights and interests which pass to the successor State in relation to that State debt.

Viena a los nuevos Estados resultantes de un proceso de descolonización es bastante discutible. En principio, deben quedar libres de las deudas del antecesor (artículo 38).¹²⁰

La vinculabilidad respecto de los acreedores extranjeros y privados no es objeto de la Convención de Viena. Existen buenas razones para reglamentar la sucesión de estas deudas en forma similar a la sucesión en el caso de las obligaciones de derecho internacional.

BIBLIOGRAFÍA: C. T. Ebenroth y O. Wilken, “Sezessionsbedingte Schuldüberleitung; wirtschaftsrechtliche Dimensionen der Staatennachfolge”, *RIW*, 1991, pp. 885 y ss.; U. Fastenrath, T. Schweisfurth y C. T. Ebenroth, “Das Recht der Staatensukzession”, *BDGVR*, t. 35, 1996.

¹²⁰ Article 38. Newly independent State. 1. When the successor State is a newly independent State, no State debt of the predecessor State shall pass to the newly independent State, unless an agreement between them provides otherwise in view of the link between the State debt of the predecessor State connected with its activity in the territory to which the succession of States relates and the property, rights and interests which pass to the newly independent State. 2. The agreement referred to in paragraph 1 shall not infringe the principle of the permanent sovereignty of every people over its wealth and natural resources, nor shall its implementation endanger the fundamental economic equilibrium of the newly independent State.