

CONVENCIÓN DE VIENA SOBRE LA SUCESIÓN DE ESTADOS EN MATERIA DE BIENES, ARCHIVOS Y DEUDAS DE ESTADO

Por Anthony Aust

*Servicio Diplomático del Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte (1967-2002).
El último cargo que desempeñó fue el de Asesor Jurídico Adjunto; fue Asesor Jurídico
(Consejero) de la Misión Permanente del Reino Unido ante las Naciones Unidas en Nueva
York, 1988-1991.*

En 1967 la Comisión de Derecho Internacional comenzó a ocuparse del tema de la sucesión de Estados en materia de bienes, archivos y deudas del Estado. En 1981 la Comisión presentó a la Asamblea General de las Naciones Unidas el proyecto final de artículos sobre el tema, recomendando que la Asamblea convocara una conferencia de plenipotenciarios para examinar el proyecto y redactar una convención sobre el tema. A tal efecto, la Asamblea General aprobó las resoluciones 36/113, de 10 de diciembre de 1981, y 37/11, de 15 de noviembre de 1982, y en virtud de esta última, decidió que la Conferencia de las Naciones Unidas sobre la Sucesión de Estados en materia de Bienes, Archivos y Deudas de Estado se celebrara en Viena del 1º de marzo al 8 de abril de 1983. El 7 de abril de 1983 la Conferencia aprobó la Convención de Viena sobre la Sucesión de Estados en materia de Bienes, Archivos y Deudas de Estado.

No obstante, aproximadamente 26 años después de su aprobación, la Convención de 1983 aún no ha entrado en vigor. Si bien para entrar en vigor solo requiere que 15 Estados manifiesten su consentimiento en quedar obligados en virtud de ella, al 5 de agosto de 2009 solo 7 Estados lo habían manifestado. Aunque seis Estados firmaron la Convención de 1983 antes del plazo de 1984 establecido para la firma, aún no la han ratificado de conformidad con las disposiciones pertinentes. Desde esa fecha no hubo cambios hasta el período de 1991 a 2002, en que otros seis Estados manifestaron su consentimiento en quedar obligados en virtud de la Convención, a saber: Croacia, Eslovenia, Estonia, ex República Yugoslava de Macedonia, Georgia y Ucrania (en 2005 también lo manifestó Liberia). Tal vez esos seis Estados considerasen que la Convención de 1983 era pertinente para la resolución de sus propias cuestiones en materia de sucesión; no obstante solo tres repúblicas de la ex República Federativa Socialista de Yugoslavia consideraron que valía la pena manifestar su consentimiento en quedar obligadas (la forma en que finalmente resolvieron sus problemas se describe más adelante). Los puntos débiles de lo que luego sería la Convención de 1983 quedaron de manifiesto en la Conferencia que llevó a su aprobación. En ella no se logró mejorar mucho la redacción del proyecto final de artículos preparado por la Comisión en 1981, como se puso de manifiesto en la votación sobre la aprobación: 54 votos a favor, 11 votos en contra y 11 abstenciones.

Al igual que el proyecto final de artículos preparado por la Comisión, la Convención de 1983 contenía disposiciones que constituían un desarrollo progresivo del derecho internacional. Así pues ni reflejaba enteramente el derecho consuetudinario ni creaba un derecho nuevo de aceptación general. Tal vez el tema sencillamente no se prestaba a un tratamiento prescriptivo. Al igual que los tratados bilaterales de sucesión, quizá sea un tema que debe examinarse caso por caso.

Una de las principales deficiencias de la labor de la Comisión sobre el proyecto de artículos fue su gran insistencia, en todo el texto, en la equidad como principio rector, aunque complementario, para la distribución y el prorrateo de bienes tangibles, lo cual es claramente comprensible como cuestión de principio, si bien contribuyó a que, en general,

la Convención de 1983, careciera de efectividad, al hacerla demasiado vaga para la aplicación a situaciones concretas. Los Estados deben ponerse de acuerdo sobre la distribución de bienes; sin embargo, la Convención de 1983 no les proporciona orientación precisa sobre la forma de hacerlo. Es cierto que la Comisión de arbitraje de la Conferencia para la paz en Yugoslavia (conocida como “Comisión Badinter”), en sus opiniones 1 y 9, afirmó que la Convención de 1983 encarnaba los principios del derecho internacional relativos a la solución de controversias entre los Estados sucesores de la República Federativa Socialista de Yugoslavia. No obstante, en las posteriores negociaciones sobre la sucesión entre las ex repúblicas yugoslavas, el principio de equidad fue de escasa ayuda práctica; el tradicional tira y afloja fue la técnica más utilizada.

Otro defecto de la Convención de 1983 es su excesivo hincapié en la sucesión de Estados en el caso simple de la independencia, generalmente de una Potencia colonial. Así pues, la Convención de 1983 no fue una guía útil para resolver los complejos problemas que plantea la sucesión resultante del desmembramiento de un Estado. Antes de la caída del régimen de Milošević, las negociaciones de un acuerdo se prolongaron, en gran medida debido a que la República Federativa de Yugoslavia persistía en su posición de que no era un Estado sucesor de la República Federativa Socialista de Yugoslavia sino su continuación, de la misma forma que la Federación de Rusia (en este caso correctamente) era la continuación de la Unión Soviética.

La Convención de 1983 también ofrecía mayores posibilidades de utilizar tácticas dilatorias. El artículo 8 dispone que los “bienes del Estado”, del Estado predecesor, son los que le pertenecen con arreglo al derecho interno. La República Federativa Socialista de Yugoslavia había afirmado ser un Estado comunista puro al sostener (o al menos es lo que afirmaba) que todos los bienes eran propiedad del pueblo. De conformidad con los términos particulares de la Constitución de la República Federativa Socialista de Yugoslavia, los bienes eran “propiedad social”, remplazando la propiedad del Estado por la propiedad de la sociedad en su conjunto. Otra complicación era que la fecha de la sucesión difería en el caso de cada una de las ex repúblicas y en ninguna de ellas fue fácil determinar la fecha exacta.

Finalmente, tras la caída de Milošević, el 29 de junio de 2001, los (en ese momento) cinco Estados sucesores de la ex Yugoslavia celebraron el Acuerdo sobre cuestiones de sucesión, que entró en vigor el 29 de junio de 2004. En la práctica, aunque algunos de los artículos de la Convención de 1983 relativos a los archivos del Estado fueron de cierta utilidad, los demás lo fueron menos, y la cuestión de las deudas del Estado se acordó después de prolongadas y arduas negociaciones. Lo esencial del Acuerdo figura en las 50 páginas de anexos detallados. El Acuerdo no hace referencia a la Convención de 1983. Un ejemplo menos complicado de sucesión de Estados en relación con los bienes, los archivos y las deudas del Estado es el denominado divorcio de terciopelo de Checoslovaquia. Los Estados sucesores de la ex Checoslovaquia acordaron una división ajustada aproximadamente (2 a 1) a su respectivo volumen de población, una solución inspirada en los principios de equidad contenidos en la Convención de 1983.

Material conexo

A. Instrumentos jurídicos

Agreement on Succession Issues, Viena, 29 de junio de 2001, Naciones Unidas, *Treaty Series*, vol. 2262, pág. 251.

B. Jurisprudencia

Comisión de arbitraje de la Conferencia para la paz en Yugoslavia (“Comisión Badinter”), *Opinion No. 1 on Questions Arising from the Dissolution of Yugoslavia* (reproducida en *International Legal Materials*, vol. 31 (1992), pág. 1497).

Comisión de arbitraje de la Conferencia para la paz en Yugoslavia (“Comisión Badinter”), *Opinion No. 9 on Questions Arising from the Dissolution of Yugoslavia* (reproducida en *International Legal Materials*, vol. 31 (1992), pág. 1523).

C. Documentos

Report of the International Law Commission on the work of its thirty-third session, 4 May – 24 July 1981, Official Records of the General Assembly, Thirty-sixth session, Supplement No. 10 (A/36/10), reproducido en *Yearbook of the International Law Commission, 1981*, vol. II (segunda parte), capítulo II.

Conferencia de las Naciones Unidas sobre la Sucesión de Estados en Materia de Bienes, Archivos y Deudas de Estado, Viena, 1º de marzo al 8 de abril de 1983, *Documentos Oficiales*, Vol. I: Actas resumidas de las sesiones plenarias y de las sesiones de la Comisión Plenaria (A/CONF.117/16).

Conferencia de las Naciones Unidas sobre la Sucesión de Estados en Materia de Bienes, Archivos y Deudas de Estado, Viena, 1º de marzo al 8 de abril de 1983 *Documentos Oficiales*, Vol. II: Documentos de la Conferencia (A/CONF.117/16).