

CONVENCIÓN DE VIENA SOBRE LA SUCESIÓN DE ESTADOS EN MATERIA DE TRATADOS

Por Anthony Aust

Miembro del Servicio Diplomático Británico (1967-2002), del que se retiró como Asesor Jurídico Adjunto, y Asesor Jurídico (Consejero) de la Misión del Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte ante las Naciones Unidas en Nueva York (1988-1991).

En 1967, la Comisión de Derecho Internacional (“la Comisión”) comenzó a estudiar la sucesión de Estados en materia de tratados. En 1974, presentó ante la Asamblea General de las Naciones Unidas la versión definitiva de un proyecto de artículos sobre la Sucesión de Estados en Materia de Tratados, y recomendó que la Asamblea convocase una conferencia de plenipotenciarios para estudiar el proyecto y concluir una convención en la materia. La Asamblea General aprobó a tales efectos las resoluciones 3496 (XXX), de 15 de diciembre de 1975, y 31/18, de 24 de noviembre de 1976, en virtud de las cuales decidió que el proyecto de artículos se examinaría en una Conferencia de las Naciones Unidas sobre la Sucesión de Estados en Materia de Tratados (“la Conferencia”), que tendría lugar en Viena del 4 de abril al 6 de mayo de 1978.

La celebración se llevó a cabo según lo previsto, pero, entre otras cosas debido a las controversias que planteaba el proyecto de artículos, la Conferencia recomendó que la Asamblea General decidiese volver a convocar la Conferencia en el primer semestre de 1978 para celebrar un último período de sesiones. La continuación del período de sesiones aprobada en virtud de la resolución 32/47 de la Asamblea General, de 8 de diciembre de 1978, tuvo lugar en Viena del 31 de julio al 23 de agosto de 1978 y concluyó con la aprobación de la Convención de Viena de 1978 sobre la Sucesión de Estados en Materia de Tratados (“la Convención de 1978”).

Habida cuenta del objeto de la Convención de 1978, no había posibilidad de que su redacción se basara en la exitosa Convención de Viena en 1969 sobre el Derecho de los Tratados (“la Convención de 1969”). En lugar de ello, la Comisión decidió encarar la materia como una cuestión de sucesión. Sin embargo, al haberse elegido como primer Relator Especial a Sir Humphrey Waldock (que anteriormente había sido Relator Especial para el derecho de los tratados), el método de trabajo de la Comisión seguiría las pautas establecidas en la elaboración del proyecto de artículos sobre el derecho de los tratados, que en última instancia se convirtió en la Convención de 1969. En 1973, Sir Francis Vallat sucedió a Waldock durante el último año de actividad de la Comisión en la materia.

La Convención de 1978 no entró en vigor hasta 1996, cuando obtuvo las 15 manifestaciones de consentimiento a obligarse necesarias. Por entonces habían transcurrido casi 18 años desde su aprobación. La entrada en vigor sólo se logró debido a que, entre 1991 y 1996, Bosnia y Herzegovina, Croacia, Estonia, Eslovaquia, Eslovenia, la ex República Yugoslava de Macedonia, y Ucrania se adhirieron a la Convención de 1978 o se convirtieron en partes sucesoras en el Tratado. Ello no es de extrañar, puesto que, en su condición de Estados nuevos, probablemente consideraron que la Convención les resultaría útil. Estonia se incluyó como Estado nuevo aunque en realidad había recuperado su anterior condición de Estado. Sin embargo, dado que durante 50 años había formado parte de facto de la Unión Soviética, debía enfrentarse a problemas sucesorios novedosos. Aunque Bielorrusia (actualmente Belarús) y Ucrania habían formado parte de la Unión Soviética, debido a un acuerdo político en que también había participado la India (que sólo alcanzó la independencia en 1947), los tres Estados eran miembros fundadores de las Naciones Unidas. Sin embargo, las ex repúblicas soviéticas también debían afrontar sus

propios problemas de sucesión (en torno a los problemas específicos de sucesión en materia de tratados de Estonia y de Belarús y Ucrania, véase A. Aust, *Modern Treaty Law and Practice*, segunda edición, Cambridge, Cambridge University Press, 2007, páginas 377 y 378 y 376 y 377, respectivamente). En la actualidad, la Convención de 1978 tan solo tiene 22 partes, con la República de Moldova como última incorporación. Cabe así pues plantearse por qué no ha gozado de una acogida más favorable.

La llamada guerra fría seguía siendo un factor de peso al tiempo de aprobarse la Convención en 1978. Como resultado de ello, algunos de los proyectos de artículo fueron aprobados en votaciones separadas. Además, no existía ninguna doctrina general que resolviese los problemas de la sucesión en materia de tratados. En particular, las situaciones de creación de Estados nuevos variaban enormemente y no parecía adecuado imponer una única estrategia para todas ellas. La tarea de redactar un instrumento en la materia se complicaba aún más debido a las múltiples teorías existentes en torno a la sucesión. En consecuencia, gran parte de la Convención de 1978 constituye un desarrollo progresivo del derecho internacional que ha sido objeto de controversia. Cuando la Comisión estaba preparando su proyecto de artículos (en el plazo relativamente corto de siete años) la práctica más reciente de los Estados se refería a las ex colonias, pero no siempre era uniforme. Así pues, las reglas incluidas en la Convención de 1978 sobre los Estados que acaban de acceder a la independencia son sumamente complejas. Además, en ellas se otorga un papel excesivamente preeminente al llamado principio de la “tabla rasa”, al tiempo que no se tiene en cuenta suficientemente la abundante práctica estatal sobre los acuerdos de transmisión ni, lo que es aún más importante, las declaraciones de sucesión. Asimismo, en 1978 el proceso de descolonización estaba prácticamente concluido y, a menos que el Estado sucesor así lo aceptase, la Convención de 1978 no era aplicable a las sucesiones de Estados que hubieran tenido lugar antes de su entrada en vigor (el 6 de noviembre de 1996).

Las reglas de la Convención relativas a la fragmentación de Estados tampoco reflejaban la práctica moderna de los Estados, en particular, la gran variedad de situaciones registradas a finales del siglo XX. En 1990 se produjo la reunificación de Alemania. El estallido de la Unión Soviética ocurrió en 1991, mientras que el de Yugoslavia tuvo lugar fundamentalmente entre 1992 y 1993. El llamado divorcio de terciopelo de Checoslovaquia data de 1993. En resumen, antes de la década de los noventa no había mucha práctica reciente en la que basarse.

Aunque ciertas partes de la Convención de 1978 podrían haberse utilizado en la elaboración de algunos acuerdos bilaterales de sucesión —un buen ejemplo en este sentido sería el claro respaldo a lo dispuesto en el párrafo 1 del artículo 34 (Sucesión de Estados en caso de separación de partes de un Estado) en la práctica seguida por los Estados sucesores de la ex Checoslovaquia— lo más probable es que su influencia y su importancia práctica sigan estando muy lejos de las de la Convención de 1969. A pesar de que en sus Opiniones núms. 1 y 9 la Comisión de Arbitraje de la Conferencia para la Paz en Yugoslavia (también conocida como “Comisión Badinter”) indicase que la Convención de 1978 encarnaba los principios del derecho internacional, el artículo 34 no debe considerarse necesariamente como un reflejo del derecho internacional consuetudinario.

Por más que la Convención de 1978 sea un ejemplo de desarrollo progresivo del derecho internacional, las reglas consuetudinarias internacionales sobre la sucesión de Estados en materia de tratados se aplican a la mayoría de los Estados y sin embargo no están recogidas en el texto de la Convención de 1978, que en consecuencia no puede considerarse una guía fiable de tales reglas de derecho consuetudinario. Sin embargo, a pesar de su entrada en vigor tardía, la práctica posterior al fin de la guerra fría y las decisiones de la Corte Internacional de Justicia parecen haber insuflado nueva vida a

algunas de sus disposiciones (véase *Application of the Genocide Convention (Bosnia y Herzegovina v. Yugoslavia)*, *I. C. J. Reports 1996*, págs. 595 y 611 y 612 y *Gabčíkovo-Nagymaros Project (Hungary/Slovakia)*, *I. C. J. Reports 1997*, págs. 7 y 72). Pero no es probable que como consecuencia de ello vayan a ser muchos los Estados que ahora quieran hacerse partes en la Convención de 1978. Así pues, su texto no sería mucho más que un documento histórico interesante.

Material conexo

A. 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), 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), 1523).

Corte Internacional de Justicia, *Application of the Convention on the Prevention and Punishment of the Crime of Genocide, Preliminary Objections, (Bosnia and Herzegovina v. Yugoslavia) Judgment*, *I. C. J. Reports 1996*, pág. 595.

Corte Internacional de Justicia, *Gabčíkovo-Nagymaros Project (Hungary/Slovakia), Judgment*, *I. C. J. Reports 1997*, pág. 7.

B. Documentos

Informe de la Comisión de Derecho Internacional sobre la labor realizada en su 26° período de sesiones (del 6 de mayo al 26 de julio de 1974), *Documentos Oficiales de la Asamblea General, vigésimo noveno período de sesiones, Suplemento núm. 10 (A/96/10/Rev.1)*, reproducido en el *Anuario de la Comisión de Derecho Internacional, 1974*, vol. II (primera parte), cap. II.

Resolución 3496 (XXX) de la Asamblea General, de 15 de diciembre de 1975 (Sucesión de Estados en materia de tratados).

Resolución 31/18 de la Asamblea General, de 24 de noviembre de 1976 (Conferencia de Naciones Unidas sobre la Sucesión de Estados en Materia de Tratados).

Resolución 32/47 de la Asamblea General, de 8 de diciembre de 1977 (Conferencia de Naciones Unidas sobre la Sucesión de Estados en Materia de Tratados).

Conferencia de las Naciones Unidas sobre la Sucesión de Estados en Materia de Tratados, primer período de sesiones, Viena, del 4 abril al 6 mayo de 1977, *Documentos Oficiales, vol. I: Actas resumidas de las sesiones plenarias y de las sesiones de la Comisión Plenaria (A/CONF.80/16)*.

Conferencia de las Naciones Unidas sobre la Sucesión de Estados en Materia de Tratados, continuación del período de sesiones, Viena, del 31 de julio al 23 de agosto de 1978, *Documentos Oficiales, vol. II: Actas resumidas de las sesiones plenarias y de las sesiones de la Comisión Plenaria (A/CONF.80/16/Add.1)*.

Conferencia de las Naciones Unidas sobre la Sucesión de Estados en Materia de Tratados, período de sesiones de 1977 y continuación del período de sesiones de 1978, Viena, del 4 de abril al 6 de mayo de 1977 y del 31 de julio al 23 de agosto de 1978, *Documentos Oficiales, vol. III: Documentos de la Conferencia (A/CONF.80/16/Add.2)*.

C. Doctrina

A. Aust, *Modern Treaty Law and Practice*, 2ª ed., Cambridge, Cambridge University Press, 2007, págs. 367 a 391.

D. P. O'Connell, *The Law of State Succession*, Cambridge, Cambridge University Press, 1956.

J. Klabbers, M. Koskenniemi, O. Ribbelink y A. Zimmermann (eds.), *State Practice Regarding State Succession and Issues of Recognition: the Pilot Project of the Council of Europe*, (en nombre del Instituto Erik Castrén de Derecho Internacional y Derechos Humanos (Finlandia), el Instituto T.M.C. Asser (Países Bajos) y el Instituto Max Planck de Derecho Público Comparado y Derecho Internacional (Alemania)), La Haya, Londres, Boston, Kluwer Law International, 1999.

M. Shaw, *International Law*, 6ª ed., Cambridge, Cambridge University Press, 2008, págs. 966 a 984.

A. Watts, *The International Law Commission 1949-1998, vol. II*, Oxford, Oxford University Press, 2000, págs. 987 y ss.