



ASPECTOS TEÓRICOS Y PRÁCTICOS DE LA CONTINUIDAD EN LA IDENTIDAD DEL ESTADO

Juan Miguel ORTEGA TEROL

I. INTRODUCCIÓN

Tras la práctica finalización del proceso de descolonización, se presumía que los cambios en la estructura social de la Comunidad internacional serían fundamentalmente fenómenos de integración de Estados en entidades superiores, de los que el proceso articulado en torno a las Comunidades Europeas constituye el ejemplo más evidente. Sin embargo, ha sido de nuevo la fragmentación territorial, con la aparición de nuevos Estados, la que ha recabado la atención de los iusinternacionalistas hacia supuestos que se consideraba que únicamente constituirían un fenómeno residual en la dinámica internacional. Efectivamente, los ochenta terminaban en Europa con una transformación que supuso, en el inicio de la década actual, la desaparición de algunos Estados y el surgimiento de otros nuevos.

En unos casos, la situación resultante fue consecuencia de un proceso paulatino y pactado; como la disolución de Checoslovaquia, dando lugar a la República Checa y la República Eslovaca, o la «reunificación» alemana, que significó la desaparición de la República Democrática Alemana. En otros casos, como los desmembramientos de la URSS y de Yugoslavia, la Comunidad internacional se enfrentó ante los hechos consumados de una pléyade de entidades reclamando el reconocimiento de su plena subjetividad internacional, mientras que otras pedían ser reconocidas como continuadoras de la identidad de los Estados que habían sufrido esos cambios.

Una de las cuestiones planteadas por todos estos procesos se refiere a la problemática derivada del nacimiento de nuevos Estados en relación con el marco jurídico aplicable anteriormente al territorio donde se produce aquél, cuyo estudio se enmarca bajo las rúbricas de continuidad, identidad y sucesión



de Estados. Más concretamente, analizaremos las consecuencias de las transformaciones territoriales sobre la continuidad en la identidad del Estado afectado por las mismas.

II. PRECISIONES CONCEPTUALES: CONTINUIDAD, IDENTIDAD, CONTINUIDAD EN LA IDENTIDAD Y SUCESIÓN DE ESTADOS

La sola designación de los fenómenos a que hacemos referencia ya plantea una considerable cantidad de dificultades. Así, para MAREK, «continuidad» e «identidad» serían nociones inseparables, siendo la primera el predicado dinámico de la segunda¹; mientras que para CANSACCHI, un Estado continúa existiendo cuando es siempre el mismo sujeto internacional, sin interrupción. Por el contrario, para éste, el término «identidad» haría referencia a la ficción jurídica mediante la cual los Estados interesados pueden asimilar un Estado que recobra la independencia a un Estado que existió anteriormente². Para CZAPLINSKI, ambas serían nociones vinculadas entre sí. La identidad se decidiría comparando dos entidades estatales en dos momentos diferentes, mientras que la continuidad se daría cuando una entidad estatal existe sin interrupción durante un cierto período de tiempo. La identidad del Estado no podría cuestionarse si se acepta su continuidad; la interrupción de la continuidad excluiría en general toda identidad³. Por nuestra parte consideramos que, situándonos en la *dimensión temporal del Estado*⁴, por «identidad» parece más adecuado referirse a la existencia de una realidad determinada en un momento dado; mientras que la «continuidad» entrañaría un elemento comparativo con esa dimensión temporal, esto es, la equivalencia de identidades en dos momentos distintos. Por esta razón, consideramos más adecuada la expresión «continuidad en la identidad»⁵, ya que los problemas que se plantean al respecto entrañan esa

1. MAREK, K.: «Identity and contituity of States in Public International Law», Librairie E. Droz, Ginebra, 1954, pp. 4-6.

2. CANSACCHI, G.: «Identité et continuité des sujets internationaux», RCADI, 1970-II, v. 130, pp. 7-11.

3. CZAPLINSKI, W.: «La continuité, l'identité et la succession d'Etats-Evaluation de cas récents», RBDI, 1993/2, p. 374.

4. CRISAFULLI, V.: «La continuità dello Stato», *Rivista de Diritto Internazionale*, v. 47, 1964, p. 365.



comparación – ¿es aquél el mismo ente que existía con anterioridad? – y lo que interesa es ver si se da una efectiva continuidad de las relaciones internacionales del Estado⁶. Además, esta expresión, en los términos dados, comprendería igualmente los supuestos en que un Estado parece desaparecer, para con posterioridad reanudar su existencia de forma independiente.

Por último, por «sucesión de Estados» se ha entendido la *sustitución de un Estado por otro en la responsabilidad de las relaciones internacionales de un territorio*⁷. Por una parte, la definición es manifiestamente criticable y mejorable, pues nada tiene que ver con la responsabilidad internacional⁸. Por otra parte, el uso del término «*sucesión*» para referirse a las transformaciones del Estado ha sido muy criticado por la doctrina⁹, dudando principalmente de su idoneidad en razón de su similitud con la homónima institución de Derecho privado y las connotaciones que pudiera adquirir por ello¹⁰. Sin embargo, su

5. La expresión ha sido acogida entre nosotros por el Pr. PASTOR RIDRUEJO, desde la 3ª edición de su manual. Actualmente, Curso de Derecho Internacional Público y Organizaciones Internacionales, 6ª Ed., Ed. Tecnos, Madrid, 1996, pp. 312-314.

6. Esta preocupación encuentra una de sus plasmaciones más precisas en el artículo 35 del Convenio de Viena sobre sucesión de Estados en materia de tratados, según el cual:

“Cuando, después de la separación de una parte del territorio de un Estado, el Estado predecesor continúe existiendo, todo tratado que en la fecha de la sucesión de Estados estuviera en vigor respecto del Estado predecesor continuará en vigor respecto del resto de su territorio, a menos:

- a) que los Estados interesados convengan en otra cosa,
- b) que conste que el tratado se refiere sólo al territorio que se ha separado del Estado predecesor; o
- c) que se desprenda del tratado o conste de otro modo que la aplicación del tratado respecto del Estado predecesor sería incompatible con el objeto y el fin del tratado o cambiaría radicalmente las condiciones de su ejecución”.

7. Art. 2.1.b). de la Convención de Viena sobre la sucesión de Estados en materia de tratados, de 23 de agosto de 1978. La definición es mantenida por Vaclav MIKULKA, Relator Especial de la CDI sobre sucesión de Estados y su impacto en la nacionalidad de las personas físicas y jurídicas, vid. Doc. A/CN.4/467, § 26.

8. Para O'CONNELL el fenómeno debería ser descrito como «the transfer of territory from one national community to another», The Law of State Succession, 1956, Cambridge Un. Press, p. 1.

9. Vid. ad ex. ACDI, 1972, v. I, § 12 y ss.

10. En este sentido, GONZÁLEZ CAMPOS, J.D.: «Algunas consideraciones sobre los problemas de la sucesión de Estados», REDI, 1963, pp. 564-570. Sin embargo, también es posible encontrar pronunciamientos en sentido contrario,



utilización ha cristalizado entre los autores dedicados a estas cuestiones, adquiriendo una significación propia. Es frecuente, no obstante lo anterior, encontrar que dicho término se emplea con una doble significación: por un lado, para designar el hecho de la sustitución y, por otro, para referirse a los efectos que pudieran derivarse de ese hecho¹¹, pero la definición dada sólo se refiere al primer aspecto, y con ese sentido aparece en este trabajo.

III. IDENTIFICACIÓN DE PROBLEMAS

El Estado, en un ordenamiento en el que se reconoce la existencia de otros sujetos, tendría como elemento diferenciador y característico al territorio¹². Partiendo de esta consideración, y dado que nos encontramos en un mundo finito y cerrado, la situación del asentamiento territorial de los Estados pasaría por dos hipótesis principales: a) que no existan variaciones sustanciales en dicho establecimiento; b) que se produzcan cambios en el territorio del Estado. El primer supuesto se traduciría en una situación de normalidad sin relevancia al punto que nos ocupa y sería, pues, la segunda situación la que produciría la problemática objeto de nuestro análisis.

Así, en el caso de producirse alteraciones territoriales, se plantearían dos cuestiones: por una parte, ¿qué ocurre con el Estado asentado previamente sobre ese territorio? Por otra parte, ¿qué ocurre en el territorio sobre el que anteriormente se asentaba aquél Estado? Las respuestas posibles a la primera pregunta serían, bien considerar que el Estado no ha cambiado tras la transformación territorial, en cuyo caso estaríamos ante un supuesto de continuidad en la identidad, bien considerar lo contrario y encontramos con un supuesto de sucesión de Estados. La segunda pregunta, salvo en las hipótesis de pérdidas

vid. LAUTERPACHT, H.: *Private law sources and analogies of International law*, Longman, Green & Co. Ltd., Londres, 1927, p. 125.

11. BORRAS, A.: «Algunos aspectos de la sucesión de Estados en materia de tratados internacionales y el Convenio de Viena de 22 de agosto de 1978», *REDI*, v. XXXIII, n° 1, 1981, p. 53.

12. El Estado es esencialmente una formación con base territorial. Así, la modificación del territorio resulta diferente al resto de modificaciones en los elementos constitutivos del Estado, con consecuencias jurídicas importantes; ROUSSEAU, C.: *La succession d'Etats*, Cours de Doctorat de Droit International Public, París, 1961-1962, p. 17.



debidas a causas naturales, entrañaría un supuesto de sucesión de Estados. Desde este punto de vista, continuidad en la identidad y sucesión de Estados son fenómenos relacionados entre sí, en un doble sentido: las situaciones que ofrecen dificultades para determinar la continuidad en la identidad de un Estado llevan aparejada una sucesión de Estados y existe la necesidad de diferenciar cuándo estamos ante una u otra situación, puesto que parece que podrían deducirse efectos diferentes de esa distinción.

IV. CONTINUIDAD EN LA IDENTIDAD: CRITERIOS APLICABLES

Las diversas teorías que han contribuido al estudio de los fenómenos de transformación del Estado, parten necesariamente de una noción de dicha entidad; buscándose la respuesta a las cuestiones planteadas en la propia definición de Estado. En este sentido, se pueden observar dos grandes concepciones en torno a las cuales, con más o menos matizaciones¹³, ha girado la determinación de la noción de Estado:

a) Por una parte, el Estado sería aquella comunidad humana políticamente organizada que habita sobre un territorio¹⁴. Desde este punto de vista, el Estado continuaría existiendo siempre que se mantuvieran intactos, o incluso sólo sufrieran leves modificaciones, los tres elementos constitutivos incluidos en la definición: población, organización política y territorio. El problema se plantearía entonces cuando existieran alteraciones de mayor calado en los mismos, pudiendo quizás deducirse la desaparición del Estado en ese caso.

Sin embargo, se han establecido diferencias según qué elementos resulten afectados por dichas alteraciones. Así, con respecto al elemento demográfico, parece necesario el requisito de su permanencia, aunque sin establecer unas

13. Un análisis de la noción de Estado en las grandes doctrinas del Derecho internacional puede encontrarse en MOUTON, J.: «La notion d'État et le droit international public», *Droits*, v. 16, 1992, pp. 45-58; igualmente, DE VISSCHER, C.: *Teorías y realidades en Derecho Internacional Público*, Bosch, Barcelona, 1962, Trad. de Pablo Sancho Riera, en particular, pp. 7-22.

14. Desde este punto de vista, es lugar común en la doctrina internacionalista la referencia al art. 1 de la Convención Panamericana sobre los Derechos y Deberes de los Estados, de 22 de diciembre de 1933.

magnitudes determinadas¹⁵, por lo que sólo la hipótesis de ausencia absoluta de población en el Estado determinaría su propia desaparición. En relación con la organización política, por otra parte, parece que tampoco pudiera afectar a la continuidad en la identidad un cambio en aquélla. Por el contrario, mayores dificultades, como hemos señalado, plantea la cuestión de eventuales transformaciones territoriales. Por un lado, parece que determinadas pérdidas o adquisiciones territoriales no inciden en la continuidad en la identidad del Estado¹⁶; pero, por otro, parece aceptarse la existencia de supuestos en los cuales sí que se vería afectada la continuidad en la identidad por transformaciones en el elemento territorial, esto es, si la pérdida de territorio fuera total o muy considerable¹⁷. En este sentido, parecería que existe un mínimo esencial donde reposa la continuidad en la identidad del Estado¹⁸. Plantado así, el problema radica en determinar qué puede apreciarse como una pérdida muy considerable del territorio o, de otra forma, cuándo afecta ésta a ese mínimo esencial. Pregunta para la que, aparentemente, no hay respuesta precisa en términos cuantitativos.

En consecuencia, parece más bien que los llamados elementos constitutivos del Estado actúan como criterios para determinar cuándo estamos ante

15. CRAWFORD, J.: *The creation of States in International law*, Clarendon Press, Oxford, 1979, pp. 40-42 y 405.

16. CRAWFORD, J.: *op. cit.*, p. 404.

17. MAREK, *op. cit.*, pp. 15-24; CAFLISCH, L.: «The Law of State succession, Theoretical observations», *Netherlands Tijdschrift voor International Recht*, 1963, v. X, p. 340. De acuerdo con BOKOR-SZEGO: «...un changement essentiel survenu dans le territoire de l'Etat... peut affecter la personnalité de l'Etat...», «Naissance et disparition des Etats dans le droit international contemporain», *Acta Juridica Scientiarum Hungaricac*, 1983, p. 355. También CRAWFORD, J.: a sensu contrario, sostiene esta posibilidad: «It is established that acquisition or loss of territory does not per se affect the continuity of the State. This may be so *even* where the territory acquired or lost is substantially greater in area than original or remaining State territory», *op. cit.*, p. 404.

18. Esta idea subyace en numerosos conceptos de la geopolítica, como el de núcleo geohistórico, definido como aquel espacio «de donde ha surgido el ímpetu creador de una cultura o de un Estado», o el de ecumene estatal, que debe ser considerado como el núcleo geoeconómico de los Estados. VICENS VIVES, J.: *Tratado General de Geopolítica, El factor geográfico y el proceso histórico*, 3ª ed., Ed. Vicens-Vives, 1972, pp. 130-131. La referencia a un elemento de similares características parece haber sido acogida por algunos autores en la materia. Así, según CANSACCHI: «A l'égard des Etats, la continuité du sujet international est déterminée par la permanence de son peuple, dans son indépendance étatique et dans son individualité ethnique-historique...», (El subrayado es nuestro), *op.cit.*, p. 88.



un sujeto llamado Estado, pero no parecen ser criterios adecuados para establecer cómo afectan las variaciones de aquéllos a la continuidad en la identidad del mismo¹⁹.

b) Por otra parte, una concepción jurídico-normativa del Estado consideraría a éste como un sistema de normas²⁰, como una suma de derechos y obligaciones. Partiendo de esta concepción, la identidad jurídica de un Estado vendría definida por la suma total de sus derechos y obligaciones en virtud tanto del Derecho internacional consuetudinario como del Derecho internacional convencional²¹. Las objeciones realizadas a esta concepción han sido diversas: en primer lugar, la relatividad desde la que debe ser abordada la identidad de ese modo definida²²; en segundo lugar, la existencia física del Estado podría parecer separada de las relaciones jurídicas de ese Estado, especialmente, de las relaciones jurídicas convencionales²³. Además, también los autores que sostienen esta tesis consideran que las pérdidas sustanciales de territorio pueden afectar a la identidad del Estado²⁴, por lo que se pueden reproducir aquí las objeciones realizadas anteriormente.

No obstante, aunque en una primera aproximación resulten insatisfactorias ambas posturas, los partidarios de una y otra han encontrado un criterio común al que referirse para determinar la continuidad o no del Estado: la independencia de los Estados. Así, la independencia de un Estado, concebida de forma diferente según consideremos una u otra de las anteriores teorías²⁵, sería

19. CRAWFORD, J.: *op. cit.*, pp. 403-ss.

20. KELSEN, H.: *Teoría General del Estado*, 15ª ed., Editora Nacional, México, 1979, Traducción de Luis Legaz Lacambra, p. 18.

21. La definición es de MAREK, K.: *op. cit.*, p. 5.

22. La propia Dra. MAREK observa esta dificultad: «It is true that absolute identity, in the logical meaning of the term, implies complete identity of all the attributes of an object. No such absolute identity is possible...», *op. cit.*, p. 5.

23. CRAWFORD, J.: *op. cit.*, p. 401. De acuerdo con RIPHAGEN, al incluirse aquel aspecto de la continuidad o no del Estado predecesor y no obstante considerar la continuidad de los derechos y obligaciones se están ignorando los grados de incompatibilidad que introduce aquella continuidad; RIPHAGEN, W.: «Techniques of International Law», RCADI, 1994-II, v. 246, p. 317.

24. *Vid.* nota 17.

25. Para MAREK, por una parte, la independencia es una condición de estatalidad que debe reunir un ordenamiento jurídico válido en un territorio definido con respecto a una población definida, *op. cit.*, pp. 162-ss. CANSACCHI, por su parte, considera la independencia de la organización política como un elemento constitutivo del Estado, *op. cit.*, p. 21; en el mismo sentido, CANSACCHI, G.: «Realtà e finzione nell'identità degli Stati», *Comunicazioni e Studi*, IV, 1952, p. 37.



el dato fundamental para establecer su continuidad. Sin embargo, también este criterio plantea una nueva disyuntiva: ¿qué mecanismo, en supuestos donde aparecen dos o más Estados, hace que se designe a uno de ellos como continuador y al resto como nuevos Estados o, en su caso, que todos sean considerados como nuevos Estados? ¿qué ocurre en supuestos donde un Estado pierde su independencia y posteriormente la recupera? La primera interrogante carece de respuesta en sede teórica, a pesar de la presunta existencia de un principio de continuidad en Derecho internacional²⁶. Así, el esquema propuesto no explicaría por qué la República Federativa de Yugoslavia (Serbia y Montenegro) no es generalmente considerada continuadora de la República Federativa Socialista de Yugoslavia, a pesar de que no parece haber perdido su independencia en ningún momento, o por qué no hay un Estado continuador de Checoslovaquia. En cuanto a la segunda cuestión, a primera vista, de conformidad con este criterio, la pérdida de la independencia supondría la extinción del Estado y, por ende, la imposibilidad de continuidad alguna. Dificultad de especial relevancia en relación con el supuesto de los Estados bálticos. Las soluciones a este respecto nuevamente vuelven a ser distintas: para MAREK, la contestación pasa por la consideración de esa desaparición como ilegal, lo que proporcionaría una respuesta a la mencionada cuestión de los Estados bálticos. CANSACCHI, por otra parte, salva el obstáculo, argumentando que se trataría de un ficción jurídica. El problema de su construcción en este aspecto es que no se trataría de una ficción que funcionase automáticamente y, en consecuencia,

26. La existencia de este principio, que funcionaría a modo de presunción, es afirmada de forma prácticamente unánime por la doctrina, así: CRAWFORD, J.: *BYIL*, p. 139; CZAPLINSKI, W.: *op. cit.*, p. 375; CANSACCHI, G.: «Identité...», *op. cit.*, pp.7-ss; KUNZ, J. L.: «Identity of States under International law», *AJIL*, 1955, pp. 68-ss. El principio que, por un lado, sirve para justificar la ausencia de discontinuidad en aquellas situaciones donde existen cambios en los órganos de poder del Estado –aunque quizás estos podrían soslayarse por referencia a la sucesión de gobiernos– y, por otro, para afirmar la continuidad en casos de alteraciones poco apreciables del territorio de un Estado o cuando estas se producen de forma progresiva o no traumática, no parece útil para resolver el interrogante planteado. De hecho, el juego de la presunción lo que hace es invertir el razonamiento, erigiéndose en una suerte de «principio de inercia» de la personalidad internacional, BÜHLER, K.: «State succession and participation in inter-governmental organizations», Informe presentado al Centro de Estudios e Investigación de la Academia de La Haya, 1996, (inédito). De otra forma, el Estado continúa su existencia desde el punto de vista del Derecho internacional, a menos que se pueda constatar la cesación de la misma; pero, ¿cuándo desaparece un Estado?.



supondría la imposibilidad de establecer criterios sobre cuándo se aplicaría esa ficción.

Todas estas teorías, complejas y muy elaboradas, resultarían entonces, en unos u otros aspectos, insatisfactorias para determinar *a priori* y en abstracto cuándo existe continuidad en la identidad del Estado. Se ha dicho a este respecto que no obstante la existencia de ciertos factores que facilitan la evaluación del problema, el Derecho internacional no ha elaborado criterios claros relativos a la continuidad en la identidad y, en su defecto, a la sucesión de Estados²⁷. En lo único en que parece haber alguna certeza, como hemos podido observar, es en el hecho de que los aumentos o disminuciones de la población en un territorio y los cambios de gobierno²⁸ no inciden en la continuidad en la identidad de un Estado. De esta forma, en lugar de partir de principios generales en la búsqueda de la solución concreta, quizás planteara menores obstáculos un análisis de la práctica internacional al respecto y tratar de extraer de ella algunas consecuencias que faciliten el acercamiento a la solución de las cuestiones abordadas²⁹.

27. CZAPLINSKI, W.: *op. cit.*, p. 379; VERHOEVEN, J.: «La reconnaissance internationales: déclin ou renouveau?», AFDI, XXXIX, 1993, p. 33; BRING, O.: AJIL, 1992, p. 244; BOKOR-SZEGÖ, H.: «Naissance et disparition des Etats dans le droit international contemporain», Acta Juridica Academiae Scientiarum Hungaricae, 1983, v. 25, p. 360.

28. LA FOREST proporciona un elocuente argumento a este respecto: «The now generally accepted legal division of political changes into changes of State and changes of government is easily explicable in terms of the interests of dominant Powers during 19th century, when the doctrine became settled. A change of government under this theory effects no juridical change in the State, and, under the doctrine of the continuity of States, the new government succeeds to the benefits and burdens of the old government. The doctrine of continuity of States, then, provides a concept for maintaining obligations alive in countries that are subject to frequent changes of governmental elites by violent means.», «Towards a reformulation of the Law of State succession», 60th Proceedings of the ASIL, 1966, p. 103.

29. Pudiera traerse a colación la opinión de JELLINEK en este sentido. Según éste «(c)on demasiada frecuencia se suelen colocar al principio de la investigación dogmas fijos, a fin de obtener de ellos resultados por vía puramente deductiva. La consecuencia práctica de tal procedimiento consiste en que muchos fenómenos de la vida estatal, en la actualidad no se someten a fórmulas y moldes de antaño. El fin de todo conocimiento jurídico estatal es, empero, encontrar normas jurídicas para la realidad de la existencia estatal, que solamente pueden ser descubiertas considerando siempre las condiciones políticas dadas. Los conceptos jurídicos no son esencias transcendentales, reflejadas aquí de manera incompleta, sino tipos, contenidos en circunstancias vitales, carentes frecuentemente de toda lógica. Por eso, no es la mejor doctrina de Derecho Público aquella que ofrece la mayor



V. LA PRÁCTICA DE LOS ESTADOS EN MATERIA DE CONTINUIDAD EN LA IDENTIDAD

En una primera aproximación a la práctica internacional en la materia se podría observar la existencia de determinados supuestos en los que a pesar de existir modificaciones territoriales, algunas de ellas bastante importantes, no se ha planteado ningún interrogante acerca de la subsistencia o no del Estado afectado. Estos serían los siguientes: a) aquellos en que la pérdida territorial pueda deberse a fenómenos naturales; b) aquellos en que se produce la pérdida de territorio por parte de un Estado que pasa a ser parte de otro Estado, como consecuencia de una cesión territorial³⁰; y c) aquellos en que la disminución territorial es consecuencia de la aplicación de una norma de Derecho internacional o de Derecho interno que tiene como resultado la creación de una nueva entidad estatal.

El primer caso no merece un comentario detallado. El territorio como realidad física se encuentra expuesto a alteraciones en su fisonomía, cambios que no producirán, salvo en hipótesis de atlántidas catástrofes, efectos sobre la continuidad en la identidad del Estado que en él encuentra su base. De otra parte, un supuesto del segundo tipo sería el de Alsacia y Lorena. En éste no se planteó en ningún momento siquiera la cuestión de una hipotética desaparición de alguno de los Estados implicados, Alemania y Francia; ni por parte de ellos, ni por parte de terceros Estados, incluso siguieron jugando un papel preponderante en el Concierto de las Naciones. Las únicas interrogantes versaron sobre el destino de obligaciones o derechos imputables al territorio objeto de la cesión.

En relación con el tercer tipo de casos se podría señalar un ejemplo en prospectiva: ¿se dudaría de la continuidad en la identidad de Canadá si Quebec se separara de aquél, de acuerdo con los cauces constitucionalmente establecidos en el Derecho interno canadiense?

perfección lógica, sino la que explica la realidad política de manera más natural.», JELLINEK, G.: *Fragmentos de Estado*, Cívitas, Madrid, 1978, Trad. de Michael Foster, Miguel Herrero de Miñón y José Carlos Esteban, pp. 53-54.

30. Cabe descartar en este punto las pérdidas territoriales producidas como consecuencia del uso de la fuerza. Proscrito como está dicho uso en las relaciones internacionales contemporáneas, puede considerarse que las adquisiciones territoriales derivadas del mismo no surtirán efecto jurídico alguno sobre la continuidad del Estado.



Estos supuestos se caracterizan por la ausencia de declaraciones o de actividad alguna que pudieran plantear dudas sobre la subsistencia de un Estado preexistente, tanto por parte del Estado «putativo», como por parte de terceros Estados u otros sujetos de Derecho internacional, inclusive los Estados que pudieron surgir de ellos. Además, en todos los supuestos existió un *continuum* prácticamente pleno en sus relaciones internacionales, que sólo se vieron alteradas por lo que se ha dado en llamar el principio de movilidad del ámbito territorial de los tratados.

Por otra parte, en los últimos tiempos se han producido sustanciales transformaciones territoriales en el espacio europeo, cuyo aspecto más destacable ha sido la aparición de un buen número de nuevos Estados y la desaparición de otros pocos. Ninguno de ellos reúne las características expresadas con anterioridad. Sin embargo, en unos casos se ha establecido una continuidad en la identidad con el Estado que anteriormente ejercía la soberanía sobre los territorios afectados y en otros no; es más, han habido tres supuestos de «*reversion*»³¹ (Estonia, Letonia y Lituania). La riqueza de situaciones es tal que bien podría decirse que abarcan casi la totalidad de los supuestos posibles: desaparición de un Estado y nacimiento de dos nuevos Estados sin pretensiones de continuidad por parte de ninguno de ellos; desaparición de un Estado y nacimiento de varios nuevos Estados con pretensiones de continuidad por parte de uno de ellos, no aceptadas con carácter general por la Comunidad internacional; desaparición de un Estado sin surgimiento de nuevos Estados; reaparición de Estados que ya habían existido anteriormente y nacimiento de nuevos Estados con la continuidad del Estado preexistente generalmente aceptada por la Comunidad Internacional. Veamos cuál ha sido la práctica observada en relación con la concreta cuestión de la continuidad en la identidad en estos casos.

31. Según BROWNLIE: «It is possible that a continuity by virtue of general recognition by third States arises in the form of a reversion. Thus the successor state may be regarded as recovering a political and legal identity displaced by an intervening period of dismemberment or colonization», *Principles of Public International Law*, 4ª ed., Clarendon Press, Oxford, 1990, p. 675.



1. *Disolución de un Estado y nacimiento de dos nuevos Estados sin pretensiones de continuidad por parte de ninguno de ellos: el caso checoslovaco*

En noviembre de 1989, en un proceso que se denominó la «revolución de terciopelo», el partido comunista cedió el control gubernamental en Checoslovaquia. Dicho proceso desembocó, el 1 de enero de 1993, en lo que ha llegado a ser calificado como un divorcio ejemplar³². Los casos checo y eslovaco proporcionan una visión clara sobre los problemas que planteábamos anteriormente. En un territorio sobre el que sólo existía un único Estado con anterioridad aparecen ahora dos Estados: la República Checa y Eslovaquia. Uno de ellos, la República Checa, tiene una mejor situación geopolítica, una economía más competitiva, mayor territorio y población. Además, en ambos supuestos, resultaría extremadamente complejo determinar que ha habido un período sin independencia o, de otra forma, establecer el hilo conductor de una entidad independiente a otra entidad independiente. Sin embargo, aparentemente no hay una solución de continuidad respecto de la personalidad jurídica internacional del Estado predecesor en ninguno de los dos Estados resultantes de esa disolución. Varios datos conviene retener en relación con esto:

— Tras las elecciones celebradas en junio de 1992, los jefes de los dos partidos vencedores, Vaclav Klaus y Vladimir Meciar, firmaron una declaración conjunta que contenía la siguiente afirmación:

«Ils considèrent... que leur rôle commun est d'initier par tous les moyens légaux le processus qui mènera avant le 30 septembre 1992, à un accord des deux Conseil nationaux pour redéfinir la structure de l'Etat. Si deux Etats sujets de droit international sont créés, l'ODS et l'HZDS considèrent qu'il faudra, dans l'intérêt de leurs relations d'amitié et de bon voisinage, chercher des formes de cohabitation et un cadre de coopé-

32. Andrés SÁENZ DE SANTA MARÍA, M. P.: «Problemas actuales de la sucesión de Estados», Cursos de Derecho Internacional de Vitoria Gasteiz, 1993, p. 194. Una excelente y detallada narración del proceso seguido y las causas subyacentes al mismo, junto con un análisis jurídico de éste puede verse en MALENOVSKY, J.: «État: création, transformation, frontières, attitude à l'égard du droit international, Problèmes juridiques liés à la partition de la Tchécoslovaquie», AFDI, XXXIX, 1993, pp. 305-336.



*ration en harmonie avec leurs traditions et leurs besoins actuels et futurs.»*³³

— La ley constitucional 542/1992 sobre la disolución de la República Checa y Eslovaca, aprobada el 25 de noviembre, establece que dicha República se disolvería el 31 de diciembre de 1992 y que las Repúblicas Checa y Eslovaca son Estados sucesores de la anterior, esto es, que ninguna de ellas, al menos formalmente, reclama para sí la condición de continuadora del antiguo Estado checoslovaco³⁴.

— La postura de terceros Estados ha pasado por el reconocimiento de Estados; como si se tratara de entidades estatales completamente nuevas. Así, en el ámbito europeo, los Estados Miembros de la Comunidad Europea solicitaron, tanto a las autoridades de Praga como a las de Bratislava, la aceptación de las líneas directrices referidas al reconocimiento de nuevos Estados en Europa del Este y Unión Soviética, lo que hicieron el 18 de diciembre de 1992³⁵.

— Sobre la cuestión de la condición de miembro en organizaciones internacionales de Checoslovaquia, el 12 de diciembre de 1992 se concluyó un acuerdo entre los ministros de asuntos exteriores checoslovaco, checo y eslo-

33. ROUSSEAU, C.: «Chronique des faits internationaux», RGDIP, 1992, pp. 903-904 (El subrayado es nuestro).

34. MALENOVSKY observa la existencia de una cierta continuidad material por parte de la República Checa y que no existía obstáculo alguno en el plano del Derecho internacional que impidiera dicho tratamiento de manera formal por la Comunidad Internacional, *op. cit.*, p. 317. Sin embargo, la propia República checa refutó esta posición en el artículo 5 de su ley constitucional nº4/1993, de acuerdo con el cual:

«The Czech Republic takes over rights and obligations [...] deriving for [Czechoslovakia] on the date of its extinction from the international law, except those [...] relating to the territory which was under [Czechoslovakia] sovereignty but is not under sovereignty of the Czech Republic.» Pilot Project on documentation concerning state practice relating to State succession and recognition, Strasbourg, 5 de marzo de 96, DI-S-PR (96), (en lo sucesivo Pilot Project), Contribution by the Czech Republic, p. 3. (El subrayado es nuestro).

35. Andrés SÁENZ DE SANTAMARÍA, M.P.: *op. cit.*, p. 195. Muy clara al respecto es la siguiente afirmación formulada por el Ministro de Asuntos Exteriores Belga en respuesta a una cuestión parlamentaria:

«En ce qui concerne la reconnaissance des deux nouveaux Etats indépendants, notre pays considérera, ..., qu'il s'agit dans le chef des deux Etats d'une succession et non pas d'une continuation. Le reconnaissance se fera donc sans délai et simultanément au 1er. janvier 1993.» Pilot Project, Contribution by Belgium, Doc. B/35.



vaco al respecto. Este acuerdo precisaba cuál de los dos Estados resultantes continuaría aquella condición en cada una de las organizaciones internacionales de las que era miembro la República checoslovaca³⁶. Sin embargo, hay elementos en la práctica posterior que denotan que la tónica general fue bien distinta. Así, por ejemplo, la República Checa y Eslovaquia solicitaron su admisión como nuevos miembros de las Naciones Unidas, condición que les fue reconocida a ambas el 19 de enero de 1993³⁷, o, en relación con el Consejo de Europa, del que fue miembro Checoslovaquia entre el 21 de febrero de 1991 al 31 de diciembre de 1992, cuya continuidad no fue asumida por ninguna de las dos nuevas repúblicas³⁸.

36. MALENOVSKY, *op. cit.*: p. 332. Se trataba de un acuerdo tripartito, entre la República Federal de Checoslovaquia, la República checa y la República eslovaca, basado en una idea que puede resultar extraña, por inédita: la República checa se declararía continuadora en algunas organizaciones y la República eslovaca se sometería al procedimiento de admisión en aquéllas, y viceversa respecto de otras organizaciones; I.L.A.: Rapport interimaire sur la succession en matiere de traites constitutifs d'organisations internationales et de traites adoptés au sein des organisations internationales, Taipei Conference, 1998, ejemplar mimeografiado, p. 15.

37. Resoluciones 47/221 y 47/222 de la Asamblea General, respectivamente.

38. Ambas fueron admitidas como nuevos miembros el 30 de junio de 1993, sobre la cuestión DRZEMCZEWSKI, A.: «Programmes de coopération et d'assistance du Conseil de l'Europe aux pays d'Europe centrale et orientale dans le domaine des droits de l'homme», RUDH, 1993, v. 5, pp. 193-213; FLAUSS, J. F.: «Les conditions d'admission des pays d'Europe centrale et orientale au sein du Conseil de l'Europe», EJIL, 1994, v. 5, pp. 401-422. En relación con otras organizaciones internacionales pueden verse: MALENOVSKY, J.: «La succession au Conseil de l'Europe», en BURDEAU, G. y STERN, B. (eds.), *Dissolution, continuation et succession en Europe de l'Est, Succession d'Etats et relations économiques internationales*, Montchrestien, París, 1994, pp. 134-145. Similar posición adoptaron otras organizaciones, aunque cada una con sus peculiaridades propias, así: el FMI y el Banco Mundial, FORGET, L.: «La succession d'Etats en Europe de l'Est et les organisations financières internationales, l'expérience de la Banque Mondiale», en BURDEAU-STERN, *op. cit.*, p. 114; la FAO, en este caso con la curiosidad añadida de que se planteó el problema de qué hacer con un crédito a favor de Checoslovaquia, STEIN, R.: «La succession dans la FAO», en BURDEAU-STERN, *op. cit.*, pp. 124-125; o la Organización Europea para la Investigación Nuclear (CERN), DUFOUR, J. M., y GULLUNG, S.: «Le CERN face aux successions d'Etats dans les pays de l'Est», en BURDEAU-STERN, *op. cit.*, pp. 163-165.



2. *Desmembramiento de un Estado y nacimiento de varios nuevos Estados con pretensiones de continuidad por parte de uno de ellos, no aceptadas con carácter general por la Comunidad Internacional: la República Federativa de Yugoslavia (Serbia y Montenegro)*

Los acontecimientos ocurridos en la antigua Yugoslavia son pertinentes en este punto únicamente en relación con el problema de la continuidad en la identidad del Estado. Así pues, no haremos mención aquí al desarrollo histórico del proceso de disolución y sus consecuencias más que en la medida en que tengan relación con la cuestión propuesta³⁹. De esta forma, se puede decir que la peculiaridad del supuesto yugoslavo viene dada por la pretensión de la República Federativa de Yugoslavia (RFY) de continuar la personalidad jurídica internacional de la República Federativa Socialista de Yugoslavia (RFSY) y la no aceptación por la Comunidad Internacional, en general, de esa pretensión. Sin embargo, se puede avanzar al respecto la existencia un buen número de ambigüedades y claroscuros en un proceso cuyo punto final no ha sido alcanzado todavía. Podríamos señalar los siguientes hitos en relación con este caso:

— En primer lugar, habría que hacer referencia a la persistente actitud de dos de las Repúblicas constituyentes de la República Federativa Socialista de Yugoslavia (RFSY), Serbia y Montenegro, en la pretensión de continuar la identidad internacional de aquélla, bajo la nueva denominación de República Federativa de Yugoslavia (RFY). Dicha actitud se cimentaba en los siguientes argumentos:

«The basic criteria for the continuity and personality of a State are: significant portions of the territory which continues its existence; a major portion of the population; an independent government and organization of authority operating in accordance with the country's constitution. The nucleus of Yugoslavia (...) was formed by Serbia and Montenegro, which invested their statehood into the State of Yugoslavia together with all their

39. Sobre el desarrollo del proceso es muy ilustrativo el excelente trabajo de WELLER, M.: «The international response to the dissolution of the Socialist Federal Republic of Yugoslavia», AJIL, 1992, v. 86, pp. 569-607. Un punto de vista diferente es aportado por KRECA, M.: «Succession and the Continuity of Yugoslavia, A commentary from the aspect of International Law», Jugoslovenska Revija za Medunarodno Pravo, 1992, 2-3. pp. 178-193. En cuanto a la recopilación de la práctica es excelente el libro de TRIFUNOVSKA, S.: Yugoslavia through documents: From its creation to its dissolution, Martinus Nijhoff Publishers, Dordrecht, 1994.



rights and obligations, international treaties and membership in international organizations (...). Consequently, we have all the physical and material as well as legal conditions for Yugoslavia's uninterrupted identity and existence.»⁴⁰

Así, el 27 de abril de 1992, una sesión conjunta de la Asamblea Parlamentaria de la República Federativa Socialista de Yugoslavia, la Asamblea Nacional de la República de Serbia y la Asamblea de la República de Montenegro adoptó una declaración expresando la voluntad de sus ciudadanos de permanecer en el «*Estado común de Yugoslavia*» y proclamó la «*República Federativa de Yugoslavia, continuadora del Estado, la personalidad jurídica y política internacional de la República Federativa de Yugoslavia*»⁴¹. No obstante, a pesar de su reiteración, se podría señalar la existencia de alguna incoherencia ante dicha afirmación, como la manifestada en una carta dirigida al Presidente del Consejo de Seguridad en relación con las resoluciones 752 (1992) y 757 (1992), en la que el Presidente de la RFY hablaba de un «nuevo Estado»⁴².

— En segundo lugar, tendríamos que reflejar la práctica seguida por el resto de repúblicas aparecidas en el territorio de la antigua Yugoslavia. Aquí, las posturas mantenidas muestran una oscilación paulatina. Desde el comienzo de la crisis y durante un largo período de tiempo, todas ellas consideraron que la RFY era únicamente un Estado «sucesor», esto es, no podía reclamar la continuidad en la identidad de la RFSY⁴³. Sin embargo, algunos elementos

40. Declaración de Vldislav JOVANOVIĆ, Ministro de Asuntos Exteriores de Serbia, Review of International Affairs, Belgrado, 1 abril 1992, pp. 14-15.

41. WELLER, *op. cit.*, p. 569. Esta actitud ha sido reiterada en numerosas ocasiones. Podemos citar, entre otros documentos: Positions of the Government of the FRY in reply to the letter of 27 May 1992, 5 de junio de 1992, UN Doc. A/47/258-S/24073, Annex; Statement of the FRY concerning the adoption of the UN Security Council Resolution 777 (1992), 19 de septiembre de 1992, UN Doc. S/24577, Annex; Statement of the FRY concerning the adoption of General Assembly Resolution 47/229 of 29 April 1993, UN Doc. A/47/936-S/25707. Más recientemente, Drgana Gnjatovic, miembro de la delegación yugoslava del Grupo sobre sucesión, hizo una declaración en el sentido de que no habían existido cambios en la postura de que la RFY era el «successor having the State continuity of former Federation», Yugoslavia Daily Survey, 22 de febrero de 1996, Internet, URL: <http://www.yugoslavia.com/News/YDS>.

42. 4 de julio de 1992, UN Doc. S/24258, Annex.

43. SCISO, E.: «Dissoluzione di Stati e problemi di successione nei trattati», La Comunità Internazionale, 1994, vol. XLIX, p. 70. Sirva como ejemplo una



recientes de esta práctica muestran una cierta contradicción con tal posición. Así, el artículo 4 del Acuerdo sobre regulación de las relaciones entre la República de Macedonia y la RFY dice lo siguiente:

«Bearing in mind that Serbia and Montenegro existed as independent states before the creation of Yugoslavia and in view of the fact that Yugoslavia has continued the personality in international law of these states, the Republic of Macedonia shall venerate the state continuity of the FR of Yugoslavia.

Bearing in mind that the Macedonian people decided in the course of the national liberation war and at the Session of ASNOM to organize the Republic of Macedonia as a state and stay in the Yugoslav federation, in view of the fact that the Macedonian people decided at the 1991 referendum to organize the Republic of Macedonia as a sovereign independent state and appreciating the fact that the latter was done peaceably, the FR of Yugoslavia shall venerate the state continuity of the Republic of Macedonia.»⁴⁴

Esta declaración encuentra un marcado paralelismo con otras contenidas en el artículo 5 del Acuerdo sobre la normalización de relaciones entre la RFY y la República de Croacia⁴⁵ y en el apartado IV de la Declaración conjunta sobre la normalización de relaciones entre la RFY y Bosnia y Herzegovina⁴⁶.

carta dirigida por el Ministro de Asuntos Exteriores de Eslovenia al Secretario General de las Naciones Unidas, en la que se decía:

«Since the dissolution of the former SFRY, some its successor States have already become members of certain international organizations, including the United Nations. This process will continue. It would be only correct to terminate the membership of the former SFRY in all international organizations, on grounds of its dissolution and non-existence». UN Doc. A/47/234 - S/24028.

44. Serbia Bulletin, mayo 1996, Internet, URL: <http://www.yugoslavia.com/Bulletin>.

45. Este artículo dice:

«Proceeding from the historical fact that Serbia and Montenegro existed as independent States before the creation of Yugoslavia and bearing in mind the fact that Yugoslavia has confirmed the international legal personality of these States, The Republic of Croatia notes the existence of the State continuity of the Federal Republic of Yugoslavia.

Proceeding from the historical fact of the existence of various forms of statal organization of Croatia in the past, the Federal Republic of Yugoslavia



— En tercer lugar, las actitudes mostradas por otros terceros Estados pueden dividirse en dos grupos. Por una parte, nos encontramos con una serie de Estados –Rusia, China, Bulgaria y el Vaticano⁴⁷– que parecen haber aceptado la pretensión de continuidad, al menos en alguna medida. Por otra parte, han sido más los Estados –entre otros, Estados Unidos, Egipto y otros miembros de la Conferencia Islámica y los países de la Unión Europea– que han mantenido una posición contraria al respecto. En este último sentido, aunque se pueden encontrar decisiones unilaterales de los Estados⁴⁸, se podría destacar el hecho de que la mayoría de sus respuestas a los acontecimientos hayan sido concertadas, bien en el marco de estructuras estables ya existentes –Política Exterior y de Seguridad Común o Conferencia Islámica–, bien dentro de estructuras *ad hoc* –Conferencia para la Paz en la Antigua Yugoslavia–.

De esta forma, se puede afirmar que los dictámenes de la Comisión de Arbitraje en el marco de la Conferencia para la Paz en Yugoslavia se han convertido en el referente de la actuación de los Estados de la Unión Europea

notes the existence of the continuity of the Croatian statehood.», *Review of International Affairs*, no. 1048, 15 de septiembre de 1996, p. 13-14.

46. De acuerdo con el cual:

«IV. The Federal Republic of Yugoslavia will respect the integrity of Bosnia and Herzegovina in accordance with the Dayton Agreement which affirmed the continuity of various forms of statal organization of Bosnia and Herzegovina that the peoples of Bosnia and Herzegovina had during their history.

Bosnia and Herzegovina accepts the State continuity of the Federal Republic of Yugoslavia», 3 de octubre de 1996, *Review of International Affairs*, Nos.1049-1050, p. 15.

47. En relación con China y Rusia, vid. CZAPLINSKI, «La continuité...», *op. cit.*, p. 390. Con respecto a Bulgaria, la RFY mantuvo la embajada de la RFSY sin que su representatividad fuera cuestionada, ni formal, ni sustancialmente; vid. SCISO, E.: «Dissoluzione...», *op. cit.*, p. 70. En relación con el Vaticano, una nota de prensa señalaba que su representante oficial, Joaquín Navarro, había afirmado que las relaciones diplomáticas entre la RFY y el Vaticano continuaban con normalidad y nunca se habían roto. Asimismo, el representante señaló que el Vaticano había informado a Belgrado, el 13 de enero de 1992, que había reconocido la **separación** de las Repúblicas de la antigua Federación yugoslava pero seguía manteniendo su misión en aquella ciudad; *Yugoslavia Daily Survey*, 22 February 1996; Internet, URL: <http://www.yugoslavia.com/News/YDS>.

48. Por ejemplo, la respuesta del Secretario de Estado para la Cooperación al Desarrollo de Bélgica a una cuestión planteada en el Senado belga fue del siguiente tenor: «Il n'exite aucun automatisme permettant au nouvel Etat conserver les privilèges d'un ancien Etat parce qu'il en reprend le nom», Pilot Project, Contribution by Belgium, Doc. B/20.



en relación con lo que aquélla ha llamado el «proceso de disolución» de Yugoslavia⁴⁹ y, en concreto, son pertinentes los Dictámenes nº8, nº9 y nº10⁵⁰ que, respectivamente, afirmaron: «*el proceso de disolución de la RFSY...está ahora finalizado*», «*la RFY no tiene derecho a considerarse el único sucesor de*

49. Dictamen nº 1 de la Comisión de Arbitraje. Todos los dictámenes de la Comisión de Arbitraje pueden encontrarse en TRIFUNOVSKA, *op. cit.*.

La actuación de la conocida como «Comisión Badinter» ha sido objeto de algunas críticas en cuanto al carácter de sus decisiones: el adjetivo arbitral resulta bastante equívoco a este respecto. Así, en la declaración de apertura de la Conferencia, las partes decidieron establecer una «Comisión de Arbitraje». Sin embargo, el fundamento de su actuación hay que buscarlo en la «Declaración sobre Yugoslavia» adoptada en una reunión ministerial extraordinaria, anterior a la Conferencia, en el marco de la Cooperación Política Europea, de acuerdo con la cual:

«(T)he arbitration procedure in the framework of this peace conference will be established as follows. The relevant authorities will submit their differences to an Arbitration Commission of five members chosen from the Presidents of Constitutional Courts existing in the Community countries. The composition of the Arbitration Commission will be:

- two members appointed unanimously by the Federal Presidency;
- three members appointed by the Community and its member States.

In the absence of agreement on the members to be appointed by the Federal Presidency, they will be designated by the three members appointed by the Community.

This Arbitration Commission will give its decision within two months.»

Sobre el trabajo de la Comisión: PELLET, A.: «Note sur la Commission d'Arbitrage de la Conférence européenne pour la paix en Yougoslavie», A.F.D.I., 1991, p. 329; «L'activité de la Commission d'Arbitrage de la Conférence européenne pour la paix en Yougoslavie», A.F.D.I., 1992, p. 220; «L'activité de la Commission d'Arbitrage de la Conférence Internationale pour l'Ancienne Yougoslavie», A.F.D.I., XXXIX, 1993, p. 286.

50. Todos ellos de 4 de julio de 1992. Algunos días antes el Parlamento Europeo había adoptado su Resolución (A3-0208/92) sobre las Relaciones entre la Comunidad Europea y las Repúblicas de la antigua Yugoslavia, con el siguiente tenor:

- «(...) 2. Considers that Yugoslavia has ceased to exist as a federation of six republics;
3. Believes that the rights and obligations of the former federation have devolved on the different republics;
4. Takes the view that the new Federation composed of Serbia and Montenegro can not claim to take over all the international rights and duties of the former Yugoslavia», DOCE, C 176/198, 11 de junio de 1992.



la RFSY» y «la RFY es un nuevo Estado que no puede ser considerado como el sucesor único de la RFSY»⁵¹.

No obstante, conviene destacar algunas actuaciones que confunden el panorama descrito. Así, por ejemplo, Estados Unidos ha permitido que la Embajada de la antigua RFSY continúe funcionando en su territorio bajo la dirección de las autoridades de la RFY. Igualmente, el Sr. Axworthy, Ministro de Asuntos Exteriores canadiense, señaló que «*Canada already recognizes Federal Republic of Yugoslavia as diplomatic relations have not been broken off*»⁵². La Conferencia Islámica, en su quinta sesión extraordinaria, solicitó que «*all States not to recognize the succession of the Federal Republic of Yugoslavia (Serbia and Montenegro) to the former Socialist Federal Republic of Yugoslavia, until it fully complies with the Security Council resolutions concerning Bosnia and Herzegovina, and formally and unequivocally recognizes the independence, sovereignty, territorial integrity and unity of that Republic and until an agreement on the question of succession is reached among the States that constituted the former Socialist Federal Republic of Yugoslavia.*»⁵³. O la respuesta dada por el *Minister of State* inglés a la cues-

51. Un ejemplo palmario de la influencia de las opiniones de la Comisión y de las consecuencias de su adopción como fundamento de la actuación de los Estados comunitarios es el memorandum enviado el 22 de septiembre de 1992 a la Asamblea General de las Naciones Unidas, en el que, entre otras cosas, se señalaba:

«The European Community and its member States have given long Serbia and Montenegro did not ask for recognition as independent republics but decided instead on 27 April 1992 to adopt a constitution for a new Federal Republic of Yugoslavia. *Following the advice of the Arbitration Commission of the Conference on Yugoslavia, chaired by Mr. Badinter, the Community and its member States stated that, although it was for Serbia and Montenegro to decide whether they wished to form a new Federation, this new entity could not be accepted as the sole successor and automatic continuation of the former Socialist Federal Republic of Yugoslavia.* The question of state succession would have to be addressed by all the republics of the former SFRY. In the light of this decision, the Community and its member State deny the claim by the FRY (Serbia and Montenegro) to continue automatically the membership of the former SFRY in the UN. In accordance with UN Security Council Resolution 777, the FRY (Serbia and Montenegro) should not participate in the work of the General Assembly.» Pilot Project, Contribution by the United Kingdom, Doc. UK/142. (El subrayado es nuestro).

52. 11 de abril de 1996, Yugoslavia Daily Survey, Internet, URL: <http://www.yugoslavia.com/News/YDS/>.

53. Resolution on the Situation in Bosnia and Herzegovina, Estambul, 17-18 de junio de 1992, UN Doc. A/47/284 - S/24128, Annex.



ción de si la misión británica en Belgrado estaba acreditada ante la RFSY o ante la nueva entidad de Serbia y Montenegro, en la que se decía

«...as we have not recognised the new state it is accredited to Serbia. However, at the present time we await recognition in the United Nations after application to the General Assembly before our mission can be accredited to the new state.»⁵⁴

Pero, probablemente, la declaración más ilustrativa de todas sea la realizada por el propio *Minister of State* sobre el mismo asunto, señalando que

«we are in a bit of limbo in that we have an Embassy in Belgrade and it is important to keep contacts going... Yugoslav representation at the United Nations is in a type of limbo.»⁵⁵

— Derivada de las actuaciones anteriores, la situación con respecto a la condición de miembro de organizaciones internacionales y a la participación en el entramado institucional de algunos tratados internacionales ha resultado muy controvertida⁵⁶. Así, la Conferencia para la Cooperación y la Seguridad en Europa suspendió la representación de Yugoslavia en sus reuniones, *«without prejudice of the question of the future status of Yugoslavia (Serbia and Montenegro)»⁵⁷*. También en el sentido de suspender la participación en sus reuniones se pronunciaron, entre otros, el Consejo del GATT, el 19 de julio de 1992, y el órgano ejecutivo del Convenio sobre contaminación transfronteriza a gran distancia⁵⁸. Empero, ha sido la condición de miembro en la Organi-

54. Pilot Project, Contribution by the United Kingdom, Doc. UK/132.

55. LOWE, A., y WARBRICK, C.: «Current developments: Public International Law», ICLQ, vol. 42, Abril 1993, vol. 42, p. 439.

56. Puede verse el trabajo del Pr. Yehuda Z. BLUM, «UN membership of the "New" Yugoslavia: continuity or break?», AJIL, 1992, v. 86, n° 4, pp. 830-833, y las posteriores respuestas de DEGAN, V., BRING, O., y MALONE, M.K., junto a la contrarréplica del propio BLUM en «Correspondents' agora: UN membership of the former Yugoslavia», AJIL, 1993, v. 87, pp. 240-251.

57. Decision of the Committee of Senior Officials of the CSCE on the exclusion of the participation of Yugoslavia (Serbia and Montenegro) from the Conference, 8 de julio de 1992, UN Doc. A/47/318 - S/24260, Annex.

58. En relación con este último, encontramos la siguiente declaración:

«Au nom de l'Union européenne, la délégation de la Belgique souhaite faire remarquer que la décision de l'Organe executif concernant la non-participation



zación de las Naciones Unidas la que ha jugado un papel central en el desarrollo de esta cuestión.

Desde este punto de vista, se podría observar que la visión inicial del conflicto yugoslavo por parte de la ONU parecía ser similar a la mantenida en relación con otros conflictos internos⁵⁹. La continuidad de la antigua Yugoslavia no había sido cuestionada todavía⁶⁰.

Posteriormente, algunos Estados habrían llamado la atención del Secretario General planteando la cuestión de la continuidad en la identidad de la antigua Yugoslavia⁶¹. Como consecuencia de ello se produjo un salto cualitativo en la situación, constatable en la resolución 757 (1992), de 30 de mayo, del Consejo de Seguridad, según la cual:

«...la pretensión de la RFY de continuar automáticamente la condición de miembro de la antigua RFSY en las Naciones Unidas no ha sido generalmente aceptada»⁶².

Pocos meses después, Bélgica, Francia, Marruecos, el Reino Unido⁶³ y Estados Unidos promovían la que sería la resolución 777 (1992), de 19 de sep-

de la République Fédérale de Yougoslavie (Serbie et Monténégro) aux travaux de l'Organe exécutif est sans préjudice de la question de la succession de la République Fédérale de Yougoslavie (Serbie et Monténégro) aux obligations de l'ex-République Fédérale Socialiste de Yougoslavie découlant de la Convention.», Pilot Project, Contribution by the United Kingdom, Doc. UK/163.

59. *Vid. ad. ex.*, resoluciones 713 (1991) y 721 (1991) del Consejo de Seguridad.

60. El Dictamen nº1 de la Comisión de Arbitraje, de 29 de noviembre de 1991, constataba que la RFSY había «conservado hasta este día su personalidad internacional, sobre todo en el seno de las Organizaciones internacionales,...».

61. En concreto, en mayo de 1992, Austria y Canadá habrían enviado cartas al Secretario General advirtiéndole sobre este punto; *vid. LLOYD, D.O.*: «Succession, Secession and State membership in the United Nations», *New York University Journal of International Law and Politics*, 1994, vol. 26, nº4, p. 780.

62. La misma afirmación aparece recogida en la resolución 46/242 de la Asamblea General sobre la situación en Bosnia y Herzegovina.

63. El 15 de septiembre de 1992, el Representante Permanente del Reino Unido ante las Naciones Unidas, Sir David Hannay, hizo la siguiente declaración en nombre de la CE y sus Estados miembros:

«It is clear that the Federal Republic of Yugoslavia (Serbia and Montenegro) does not have any right to claim the seat of the former Socialist Federal Republic of Yugoslavia. Its position in this regard is not different from that of other components of the former Socialist Federal Republic of



tiembre, del Consejo de Seguridad⁶⁴. En ella, tras declarar que «*el Estado anteriormente conocido como República federativa socialista de Yugoslavia ha dejado de existir*», el Consejo consideró que

«... la República federativa de Yugoslavia (Serbia y Montenegro) no puede continuar automáticamente en la condición de miembro de la antigua República federativa socialista de Yugoslavia en las Naciones Unidas; y, por tanto, recomienda a la Asamblea General que decida que la República federativa de Yugoslavia (Serbia y Montenegro) debería solicitar su admisión como miembro en las Naciones Unidas y que no participará en los trabajos de la Asamblea General.»⁶⁵

Pero ocurrió que, en el tránsito del Consejo de Seguridad a la Asamblea General, se perdió la afirmación acerca de la desaparición del Estado yugoslavo y ésta se limitó únicamente a recoger la recomendación realizada por el Consejo⁶⁶. Por ello, Bosnia-Herzegovina y Croacia solicitaron a la Secretaría

Yugoslavia.», Pilot Project, Contribution by the United Kingdom, Doc. UK/141.

64. El proyecto inicial, presentado por Estados Unidos, contenía una recomendación a la Asamblea General de las Naciones Unidas en el sentido de declarar que «Yugoslavia's membership in the United Nations has been extinguished». Sin embargo, la resolución final no incluyó tal declaración, presumiblemente con la intención de obtener el respaldo de China y Rusia; BÜHLER, *op. cit.*, p. 65.

65. La resolución fue adoptada por 12 votos a favor, con las abstenciones de China, India y Zimbabwe. Una resolución de similar contenido –Resolución 821 (1993)– recomendando la no participación de Yugoslavia en los trabajos del Consejo Económico y Social fue aprobada el 28 de abril de 1993.

66. Resolución 47/1, de 22 de septiembre de 1992, de la Asamblea General. La votación se saldó con el siguiente resultado: 127 votos a favor, 6 en contra (Kenia, Suazilandia, Tanzania, Yugoslavia, Zambia, Zimbabwe) y 26 se abstuvieron (Angola, Bahamas, Botswana, Brasil, Burundi, Camerún, China, Costa de Marfil, Cuba, Ghana, Guyana, India, Irak, Jamaica, Líbano –aunque posteriormente señaló al Secretario General de la Organización que había pretendido votar a favor–, Lesotho, Mejico, Mozambique, Mianmar, Namibia, Papua Nueva Guinea, Sri Lanka, Togo, Uganda, Vietnam, Zaire); BÜHLER, *op. cit.*, p. 63. Llama la atención la paradójica situación de que los representantes de Serbia y Montenegro estuvieran presentes en el lugar correspondiente a la antigua Yugoslavia en el preciso instante en que se debatía su continuidad; en el mismo sentido, vid. BLUM, «UN membership...», *op. cit.*, p. 830. Aunque la cuestión no pasó inadvertida, como demuestra la siguiente declaración del representante del



General de las Naciones Unidas una interpretación sobre el alcance de la decisión de la Asamblea. Según la respuesta proporcionada por el Vicesecretario General y Asesor Jurídico de las Naciones Unidas, la resolución ni terminaba ni suspendía la condición de miembro de Yugoslavia en la Organización. El sitio y la placa del nombre continuarían como hasta entonces. La bandera de la antigua Yugoslavia seguiría ondeando ante la sede de Naciones Unidas. Las oficinas ocupadas por las misiones yugoslavas podían seguir funcionando, recibiendo y divulgando documentos. La única consecuencia práctica desprendida de la resolución era que los representantes de la RFY no podían participar en los trabajos de la Asamblea General, en sus órganos subsidiarios, ni en conferencias o reuniones convocadas por ella. Asimismo, subrayaba que esto no implicaba que no pudiera participar en órganos distintos de los órganos de la Asamblea. La admisión de una nueva Yugoslavia en las Naciones Unidas, de conformidad con el artículo 4 de la Carta, terminaría con esa situación⁶⁷.

Reino Unido ante las Naciones Unidas, de parte de la Comunidad Europea y sus Estados miembros:

«Questions relating to Yugoslavia's membership remain on the consideration of international organizations, included the United Nations. The presence of representatives of Serbia and Montenegro at United Nations meetings is accordingly without prejudice to the position of the European Community and its member states and to further action they may take to oppose the participation of Yugoslavia and the United Nations.»; Pilot Project, Contribution by Germany, Doc. D/80.

67. Al respecto, vid. Auto del T.I.J., de 8 de abril de 1993, Asunto sobre la aplicación del Convenio sobre prevención y sanción del delito de genocidio, Bosnia-Herzegovina contra Yugoslavia (Serbia y Montenegro), I.C.J. Reports 1993, § 17. A pesar de la última afirmación realizada por el Vicesecretario General, la postura adoptada por otras organizaciones internacionales y por otros órganos de las Naciones Unidas estuvo muy influenciada por esta actitud, produciéndose en la mayoría de las ocasiones la suspensión de la participación en los trabajos de los mismos; vid. ad. ex. los trabajos citados en nota 38.

Entre nosotros, el Prof. JIMÉNEZ PIERNAS ha afirmado que la actuación de los órganos de Naciones Unidas ha supuesto «la expulsión de la ONU de la antigua República de Yugoslavia (ya reducida a las Repúblicas de Serbia y Montenegro), ..., a causa de su contumaz violación de las resoluciones del Consejo de Seguridad sobre el conflicto yugoslavo.»; en «El concepto de Derecho Internacional Público (I)», Capítulo I de DÍEZ DE VELASCO, M.: Instituciones de Derecho Internacional Público, vol. I, Madrid, Tecnos, 1994, p. 84.

Sin embargo, esta postura contrasta con la mantenida por tres miembros permanentes del Consejo de Seguridad –Rusia, China y Francia–, de acuerdo con los cuales, estaríamos ante una decisión adoptada provisionalmente contra un Estado miembro; vid., STERN, B.: *op. cit.*, París, Montchrestien, 1996, p. 20. Igualmente, la asesoría jurídica de las Naciones Unidas señaló la conveniencia de



Esta respuesta, precisamente, ha sido la que ha generado mayores dificultades interpretativas en relación con el objeto de nuestro estudio. Y, lejos de clarificar la cuestión, ha influido en una práctica posterior que nos muestra numerosas ambigüedades. Por ejemplo, por un lado, encontramos algunas organizaciones internacionales que no adoptaron ninguna decisión al respecto y Yugoslavia siguió participando en sus trabajos, como la Organización Meteorológica Mundial y la Unión Postal Universal. Por otro lado, se puede señalar la existencia de supuestos en los que, a pesar de haber pronunciamientos en el sentido de suspender su participación, Yugoslavia siguió apareciendo como miembro e, incluso, fue fijada su contribución financiera al sostenimiento de la organización considerada, como la UNESCO, la Organización Marítima Internacional o la Agencia Internacional de la Energía Atómica⁶⁸.

— En último lugar, se puede señalar que la situación en relación con los tratados internacionales de los que fuera parte la antigua Yugoslavia no es muy distinta. Podemos citar al respecto la carta, de 6 de octubre de 1992, de la Directora adjunta de Asuntos Jurídicos del Consejo de Europa dando cuenta de que, en lo que concierne a los convenios y acuerdos del Consejo de Europa de los cuales era parte la República de Yugoslavia, ese Estado había dejado de existir⁶⁹.

Por el contrario, en el «*Summary of Practice of the Secretary-General as depositary of Multilateral Treaties*» podía leerse lo siguiente:

«... after the separation of parts of the territory of the Union of Soviet Socialist Republics which became independent States, the Union of Soviet Socialist Republics as the Russian Federation continued to exist as a predecessor State, and all its treaty rights and obligations continued in force in respect of its territory... The same applies to the Federal Republic of Yugoslavia (Serbia and Montenegro), which remains as the predecessor State upon separation of parts of the territory of the former Yugoslavia. General Assembly resolution 47/1 of 22 September 1992, to the effect that the Federal republic of Yugoslavia could not automatically continue the

interpretar la recomendación contenida en la Resolución 777 (1992) de manera restrictiva, de conformidad con el principio de que, en caso de duda, toda limitación de los derechos de los Estados debe ser interpretada restrictivamente; *ibid.*, p. 23.

68. BÜHLER, *op. cit.*, pp. 75-76. (Documentos del archivo personal del autor).

69. B.O.E., 10 de febrero de 1993.



membership of the former Yugoslavia in the United Nations, was adopted within the framework of the United Nations and the context of the Charter of the United Nations, and not as an indication that the Federal Republic of Yugoslavia was not to be considered a predecessor state.»⁷⁰

Sin embargo, esta calificación de los hechos realizada por el Secretario General fue protestada por Estados Unidos, Alemania y Guinea —en representación de la Conferencia Islámica y del Grupo de Contacto sobre Bosnia—. Ello dió lugar a una modificación, por vía de «fe de erratas», por parte del Consejero Jurídico de las Naciones Unidas, en la que ya no aparecía la calificación de la RFY como Estado predecesor⁷¹. No obstante, habría que subrayar que en la lista de tratados multilaterales depositados ante el Secretario General sigue apareciendo la RFY como parte en un buen número de los mismos⁷², y no la RFY⁷³.

En esta última dirección hay que destacar dos datos. Por una parte, la nota enviada por el Asesor Jurídico de las Naciones Unidas al Consejo Internacional del Aceite de Oliva, de acuerdo con la cual

«..., as is evident from the publication "Multilateral treaties deposited with the Secretary-General", Yugoslavia continues to be listed as a party to the Olive Oil Agreement by the Secretary-General acting as depositary to the Agreement. The status of Yugoslavia as a party to treaties was not

70. Citado en la opinión disidente del Juez ad hoc Kreca, T.I.J., Asunto sobre la aplicación de la convención sobre la prevención y sanción del delito de genocidio, Bosnia-Herzegovina contra Yugoslavia, Excepciones preliminares, Sentencia de 11 de julio de 1996, § 95.

71. Sobre el desarrollo de esta cuestión, *ibid.*, § 96.

72. *Vid.* UN Treaty Data Base, Internet, URL: <http://www.un.org/Depts/Treaty>.

73. Esta situación también se reproduce en relación con otros depositarios de tratados multilaterales y en las relaciones bilaterales con terceros Estados. En el primer sentido, *vid. ad. ex.* la práctica de Polonia como depositario de tratados multilaterales; SZAFARZ, R.: «The practice of Poland as the "other State party" and as a depositary – as regards succession of recently established State in respect of treaties, a case study», Varsovia, 24 de octubre de 1995, Informe a la Conferencia de Helsinki de la I.L.A., (inédito), pp. 21–26. En el segundo sentido, en la colección alemana de tratados bilaterales sólo aparece el apartado dedicado a la antigua Yugoslavia. No existe ninguna declaración o canje de notas con el gobierno de Belgrado, ni se ha concluido ningún acuerdo bilateral desde 1991; OETER, S.: «The practice of Germany regarding State succession in treaties», Informe a la Conferencia de Helsinki de la I.L.A., inédito, p. 38.



affected by the adoption by the General Assembly of resolution 47/1 of 22 September 1992. By that resolution, the General Assembly decided that the Federal Republic of Yugoslavia (Serbia and Montenegro) shall not participate in the work of the General Assembly. It did not address Yugoslavia's status as a party to treaties.(...)

The question of Yugoslavia's participation in the Olive Oil Council is another matter. Any decision which the Council might take with regard to Yugoslavia's participating in the Council would not affect Yugoslavia's formal membership in the Council nor its status as a party to the Agreement.»⁷⁴

Por otra parte, la reciente sentencia del Tribunal de La Haya en relación con el Convenio sobre el Genocidio también plantea algunos interrogantes al respecto. Efectivamente, el Tribunal consideró que la intención de Yugoslavia de permanecer obligada por los tratados internacionales de los que era parte la antigua Yugoslavia no había sido cuestionada y, en consecuencia, la RFY estaba obligada por las disposiciones de la Convención⁷⁵. La principal duda originada por este pronunciamiento radica en la declaración de la que trae causa: «(t)he Federal Republic of Yugoslavia, continuing the State, international legal and political personality of the Socialist Federal Republic of Yugoslavia, shall strictly abide by all the commitments that the Socialist Federal Republic of Yugoslavia assumed internationally»⁷⁶.

Ciertamente, la declaración podría ser interpretada en el sentido de constituir una notificación general de sucesión. Sin embargo, la dificultad estriba en que, mientras para el resto de Repúblicas el uso de una notificación de sucesión ha supuesto una alteración en su *status* como partes en los tratados multilaterales depositados ante el Secretario General, en el sentido de que aparecen como nuevas partes desde la fecha de su acceso a la independencia, constando asimismo la fecha en que realizaron dicha notificación, ese no ha sido el caso de la RFY. Esta situación se mantuvo hasta el 28 de mayo de 1997, cuando, tras la notificación de la retirada de una reserva realizada por la RFSY a la Convención sobre los Derechos del Niño por parte de la RFY, Eslovenia y, posteriormente, Croacia y Bosnia-Herzegovina llamaron la

74. Carta de 16 de noviembre de 1993 de la Oficina de Asuntos Jurídicos de NU al Director Ejecutivo del Consejo del Aceite de Oliva; BÜHLER, *op. cit.*, p. 71.

75. Asunto Bosnia-Herzegovina contra Yugoslavia, Excepciones preliminares, § 17.

76. *Ibid.*



atención del Secretario General considerando no válida dicha retirada por haber sido hecha por un Estado que no la formuló, añadiendo que la RFY debería notificar su sucesión si desea ser considerada Parte en la Convención⁷⁷.

Convendría, por último, resaltar el hecho de que la RFY no fue objeto de un reconocimiento específico por la Comunidad internacional hasta un momento muy posterior, la reacción se centró fundamentalmente en la negativa, con contadas excepciones, a reconocer su carácter de continuadora en la identidad de la RFSY⁷⁸. Esto se debe en buena parte al elemento de reproche que ha suscitado la actitud serbia durante la crisis balcánica y la cuestión de la «limpieza étnica», colocando a la RFY en una situación de aislamiento internacional cuyo punto final aún no ha sido alcanzado. Este, probablemente, proporcionará los datos necesarios para una evaluación más exacta del problema que estamos analizando. Empero, el supuesto yugoslavo proporciona una información valiosa al respecto, esto es, a pesar de los intentos por conseguir una concertación de las posturas estatales, el reconocimiento sigue teniendo un carácter político y discrecional que hace que la actitud de la Comunidad internacional no sea generalizada. De esta forma, la valoración de casos dudosos se estructura como un proceso que puede llegar a durar varios años hasta alcanzar una solución clara. En este sentido, el caso ruso puede servir igualmente de ejemplo de esta afirmación.

77. B.O.E., 12 de febrero de 1998. Respecto de Eslovenia, la postura puede contrastarse con la mantenida en relación con la Convención sobre asistencia en caso de accidente nuclear o emergencia radiológica que, probablemente, sea uno de los últimos tratados a los que se adhirió la RFSY; B.O.E., 21 de febrero de 1996. Y en el caso bosnio, es más que evidente la contradicción con su posición ante el TIJ.

78. Efectivamente, a pesar de los Dictámenes de la Comisión Badinter, la respuesta internacional se dirigió esencialmente a neutralizar la pretensión de continuidad de la RFY. Hasta el 10 de abril de 1996, fecha en que la Unión Europea realiza una Declaración sobre el reconocimiento por los Estados de la UE de la RFY; Actividades, textos y documentos de la Política exterior española, 1996, p. 663. Por lo demás, nuestro país designó embajador en junio de ese año; *ibid.*, p. 703.



3. *Desmembramiento de un Estado y continuidad del Estado preexistente generalmente aceptada por la Comunidad Internacional: la Federación Rusa como continuadora de la URSS*

El caso de la Federación Rusa guarda un cierto parecido con el anterior, en el sentido de que aquí también hay un Estado que reclama ser continuador de otro preexistente. Sin embargo, toda similitud termina en el momento en que se constata el diferente destino que ha seguido la pretensión rusa por comparación a la yugoslava.

El 8 de diciembre de 1991, los dirigentes de Rusia, Ucrania y Belarus se reúnen en la capital de esta última, Minsk, para tratar la situación que en ese momento se está viviendo en lo que era la Unión Soviética. La primera cosa que llama la atención del acuerdo alcanzado es que las partes consideran que la Unión de Repúblicas Socialistas Soviéticas ha dejado de existir como sujeto de Derecho internacional y como realidad geopolítica⁷⁹. La legitimidad de la decisión pretendía ser avalada por el hecho de que las tres Repúblicas intervinientes habían sido Estados fundadores de la URSS, junto con la Federación de Transcaucasia.

Pero no será hasta el 21 de diciembre, en Alma-Ata, con la participación de las demás Repúblicas soviéticas, con la excepción de Georgia⁸⁰ y los

79. El Prof. KOSKENNIEMI ha subrayado que, desde una perspectiva lógica, cuando un Estado deja de existir no puede haber ninguna continuación. Sin embargo, él mismo señala cómo la práctica posterior ha dejado sin valor esta interpretación; «Recent finnish practice on State succession in respect of treaties», Informe presentado a la Conferencia de Helsinki de la I.L.A., inédito, p. 2. Sobre esta cuestión es especialmente revelador el testimonio de Kirill Guevorguian, que fuera Director de asuntos jurídicos del ministerio de asuntos exteriores soviético: "Je dois vous dire que parmi les juristes russes, il y a beaucoup plus scepticisme au sujet de cette présentation de la Russie comme Etat continuateur et des autres républiques comme successeurs de l'ancienne Union soviétique. Mais comme témoin, je pux vous assurer, qu'au moment de la dissolution de l'Union soviétique, on ne pensait ni à la continuation ni à la succession. Les accords de Minsk étaient inattendus. Depuis les accords d'Alma Ata, on pensait déjà aux constructions juridiques. (...) Je voudrais souligner que la situation, en ce qui concerne la continuation de l'URSS par la Russie est difficile. Je tiens à préciser que ce terme n'a pas été inventé par les juristes ni le Gouvernement russe, mais a été utilisé, en premier, dans la déclaration des pays de la Communauté européenne du 16 décembre 1991, au sujet de la dissolution de l'URSS."; BURDEAU y STERN, «Dissolution...», *op. cit.*, p. 59.

80. Entendemos que la ausencia georgiana, debida a los tumultuosos acontecimientos internos a los que se encontraba expuesta, no resta legitimidad alguna a la autoridad de la Declaración. En idéntico sentido RICH, *op. cit.*, p. 45.



Estados bálticos, que toma carta de naturaleza la defunción de la Unión Soviética como tal⁸¹. No obstante, parece importante subrayar que en el instante en que se producen ambos encuentros la desaparición de la URSS es ya un hecho consumado⁸². Pero veamos qué papel han jugado los diferentes actores internacionales en relación con la cuestión de la continuidad en la identidad de la antigua URSS.

— En primer lugar, las dudas iniciales pronto se tornaron en una clara pretensión de continuidad de la antigua URSS. Dicha pretensión se ha visto apoyada en numerosas actuaciones rusas en sede interna e internacional. En el primero de los sentidos, se ha señalado que Rusia transformó, en el otoño de 1991, las estructuras de los órganos soviéticos convirtiéndolos en órganos rusos⁸³. Asimismo, tras el fallido golpe de Estado, Rusia fue la única de las Repúblicas que no declaró su independencia.

En el segundo, se puede observar claramente esa intención en Nota Verbal enviada por Boris Yeltsin al Secretario General de las Naciones Unidas, en la que se decía que la Federación Rusa ocuparía el lugar de la URSS como Miembro de las Naciones Unidas, incluido el Consejo de Seguridad, o en la Declaración efectuada por el Cónsul General de la Federación Rusa en Estras-

81. La atención prestada a los acontecimientos que llevaron al desmembramiento de la URSS ha sido grande, una crónica de los mismos puede encontrarse en ENTINE, L.: «La Communauté des États Indépendants (CEI) – Chronique de sa création et de son évolution», RBDI, 1993/2, pp. 614-620; BOTHE, M., y SCHMIDT, C.: «Sur quelques questions de succession posées par la dissolution de l'URSS et celle de la Yougoslavie», R.G.D.I.P., t. 96, 1992-4, pp. 811-842. Sobre los factores sociales y económicos de la cuestión es ilustrativo el libro del Pr. TAIBO, La disolución de la URSS, Ronsel Editorial, Barcelona, 1994.

82. La Declaración de Minsk se expresa en los siguientes términos: «the de facto process of withdrawal republics from the Union of Soviet Socialist Republics... has become a reality». Conviene destacar dos momentos en dicho proceso: por una parte, la aparición de nuevos Estados en el territorio anteriormente soviético es una cuestión de hecho, que no resulta de un proceso pactado, ni de la aplicación de regla alguna, de Derecho internacional o de Derecho interno; por otra parte, la ordenación de las consecuencias de dicho proceso resulta a posteriori, en un continuo esfuerzo de negociaciones entre las partes implicadas. Sin embargo, parece haber una tendencia a considerar el desmembramiento de la URSS como un proceso pactado. Así, Andrés SÁENZ DE SANTAMARÍA, M.P.: *op. cit.*, p. 181; y en el mismo sentido se pronuncia BLUM, cuando afirma que «the three participants of the Minsk Conference had no right to dissolve the Soviet Union», BLUM, Y.: «Russia takes over the Soviet Union's seat at the United Nations». Los textos de las Declaraciones de Minsk y Alma-Ata pueden encontrarse en I.L.M., 1992, v. XXXI, pp. 138-154.

83. CZAPLINSKI, W.: «La continuité,...», *op. cit.*, p. 384.



burgo, Sr. Soukhov, ante el Consejo de Europa, en la que habla de la existencia de un precedente jurídico que «permite considerar a Rusia como Estado continuador de la antigua URSS»⁸⁴.

— El precedente jurídico del que hablaba el Sr. Soukhov venía constituido por el acuerdo alcanzado por los Jefes de Estado de la CEI sobre la ONU, en Alma-Ata, el 21 de diciembre de 1991, según el cual:

*«1. Los países de la Comunidad apoyan a Rusia como sucesor de la URSS en la ONU, incluso como miembro permanente del Consejo de Seguridad y de otras organizaciones internacionales.»*⁸⁵

La Declaración de Alma-Ata constituye el punto de arranque de la cuestión de la continuidad en la identidad de la URSS por la Federación Rusa en el plano internacional. Aquella previsión limitada materialmente por los países surgidos de la dislocación soviética tuvo sin embargo un efecto multiplicador en la Comunidad Internacional y en la propia actitud rusa. No obstante, no existieron réplicas a la ampliación de dicha posición por parte del resto de Repúblicas implicadas, tan sólo unos meses después Ucrania expresó algunas dudas sobre ese comportamiento, aunque motivadas fundamentalmente por la cuestión del reparto de la propiedades del antiguo Estado soviético⁸⁶.

— La actitud de terceros Estados hacia los intereses rusos por la continuidad en la identidad soviética ha sido, en general, unívoca, apoyando dicha pretensión. En un primer momento, ese apoyo parecía limitado en la misma extensión prevista por los Estados de la CEI⁸⁷. Sin embargo, no parece que

84. Ambos textos pueden verse en FERNÁNDEZ TOMÁS, A.: *op. cit.*, pp. 51-53.

85. En FERNÁNDEZ TOMÁS, A., *op. cit.*, p. 51.

86. RICH, R.: *op. cit.*, p. 59. Según Ucrania: «As for the succession questions that had arisen as a result of the dissolution of the Soviet Union, the Ukraine considered that there was no continuator State but only successor States»; BÜHLER, *op. cit.*, p. 38.

87. Así parece desprenderse del discurso navideño pronunciado por el presidente Bush, el 25 de diciembre de 1991, en el que reconocía a Rusia y anunciaba su apoyo para la asunción por ésta del lugar correspondiente a la URSS en las Naciones Unidas, RICH, R., *op. cit.*, p. 46.

No obstante, algunos Estados llegaron a plantear dudas acerca de la respuesta que debían dar a los acontecimientos que se estaban produciendo en el Estado soviético. Es el caso de Finlandia, cuyo Ministro de Asuntos Exteriores, Paavo Väyrynen, declaró: «The leaders of Ukraine, Belorussia and Russia have made public their plan which, if implemented, means the discontinuation of the existence of the Soviet Union...»; Pilot Project, Contribution by Finland, p. 44.



ningún Estado plantera objeciones de principio a la intención rusa, sólo Ucrania, como hemos visto, y Austria y México, adoptaron una posición especial⁸⁸. La postura de los Miembros de la Comunidad Europea fue la de no pedir a Rusia el cumplimiento de los requisitos establecidos en sus líneas directrices sobre el reconocimiento de nuevos Estados y limitarse a recibir la noticia de la aceptación por parte del gobierno ruso de las responsabilidades y compromisos de la antigua URSS y continuar sus relaciones con aquél Estado⁸⁹.

Sin embargo, el concepto de «Estado continuador» aparece expresamente recogido en el acuerdo concluido entre Finlandia y Rusia, el 11 de julio de 1992; KOSKENNIEMI, *op. cit.*, p. 3.

Lo mismo se puede decir en relación con Suecia que, en diciembre de 1991, afirmaba: «The Swedish Government intends to recognize the Russian Federation, Ucrania and the Republic of Belarus as independent States at a meeting this evening, following consultations with the Advisory Council on Foreign Affairs. Sweden's recognition of these three States should be seen against the background of recent events, signifying that the Soviet Union will cease to exist.»; Pilot Project, Contribution by Sweden, p. 158. Sin embargo, en una visita a Moscú el mes siguiente, su Ministra de Asuntos Exteriores señaló: «Russia is taking the place of the Soviet Union. This means, inter alia, that the treaties which Sweden concluded with the Soviet Union will continue to be in force between Sweden and the Russian Federation and it also means that we do not need to enter into agreements on establishing diplomatic relations.»; *Ibid.*, p. 162.

También algunos Estados mostraron una cierta reserva sobre la continuidad de Rusia en la condición de miembro de las Naciones Unidas, como Alemania y Japón, probablemente llevados por su aspiración a convertirse en miembros permanentes del Consejo de Seguridad; SCISO, *op. cit.*, pp. 66-67.

88. KOLODKIN, A.: «Russia and International law: New approaches», RBDI, 1993/2, p. 554. La Federación Rusa fue reconocida por Austria como un nuevo Estado. No obstante, señaló su disposición a continuar las relaciones diplomáticas que habían existido hasta entonces entre la República de Austria y la URSS; Pilot Project, Contribution by Austria, p. 7. Al respecto, vid. TICHY, H.: «Two recent cases of State succession - An Austrian perspective», AJPIIL, 1992, v. 44, p. 129; HAFNER, G.: «The Austrian practice of State succession in treaties», Informe presentado a la Conferencia de Helsinki de la I.L.A., inédito, p. 7. De acuerdo con este último autor, la posición austriaca fue probablemente dictada por la intención de Austria de encontrar vías para considerar inaplicable un tratado de 1955.

89. Así, la Declaración de los Doce sobre el futuro «status» de Rusia y otras ex-repúblicas soviéticas decía:

«La Comunidad y sus Estados miembros han tomado nota con satisfacción de la decisión de los participantes en la reunión que ha tenido lugar en Alma Ata, el 21 de diciembre de 1991, de formar una Comunidad de Estados Independientes.

Constatan que los derechos y obligaciones internacionales de la antigua URSS, incluyendo los derivados de la Carta de Naciones Unidas, seguirán



— En relación con las organizaciones internacionales de las que era miembro la Unión Soviética, la práctica nos muestra igual uniformidad. Ya hemos hablado de la nota enviada por el presidente ruso al Secretario General de la Organización de las Naciones Unidas⁹⁰. La comunicación fue recibida sin mayor discusión y Rusia continuó en la misma posición que la Unión

siendo ejercidos por Rusia. Acogen con satisfacción la aceptación de estos compromisos y responsabilidades por parte del Gobierno ruso y sobre esta base continuarán sus tratos con Rusia, teniendo en cuenta la modificación de su status constitucional.

Están dispuestos a reconocer a las otras repúblicas que constituyen la Comunidad de Estados Independientes...». Actividades, Textos y Documentos de la Política Exterior Española, año 1991, pp. 918-919.

En el mismo sentido, DEHOUSSE, R.: «The International Practice of the European Communities: Current Survey, European Political Cooperation in 1991», *EJIL*, 1993, v.4, p. 143. Otro ejemplo lo constituiría el comunicado de prensa, de 27 de diciembre de 1991, del ministro belga de asuntos exteriores al respecto, cuyo contenido, en lo que aquí tiene de interés, era el siguiente:

«La Belgique a pris acte des diverses déclarations faites par le président de l'URSS, Gorbachev, et par le président de la Russie, Jeltsin, durant les derniers jours, et qui font apparaître que la Russie se substitue à l'URSS, et que la Russie continuera à exercer et à respecter les droits et obligations internationaux de celle-ci pour ce qui est de son territoire; étant donné que la Russie est ainsi l'État continuateur de l'URSS, il n'y a pas lieu de reconnaître la Russie comme État souverain et indépendant; un acte formel de reconnaissance ne s'avère dès lors pas nécessaire; par conséquent les relations diplomatiques que la Belgique avait avec l'URSS sont maintenues avec la nouvelle Russie.»

Texto íntegro en SALMON, J.: «Reconnaissance d'États», *RBDI*, v. XXV, 1992-1, pp. 229-230. Se pueden encontrar datos sobre declaraciones de similar contenido en relación con Francia (AFDI, 1992, p. 1146); Australia (Australian YIL, 1992, p. 227); Polonia (SZAFARZ, *op. cit.*, p. 6); Alemania (Pilot Project, Contribution by Germany, Doc. D/82) y el Reino Unido (Pilot Project, Contribution by the United Kingdom, Doc. UK/107). CZAPLINSKI, por su parte, asimila este comportamiento a un reconocimiento de gobiernos, «La continuité,...», *op. cit.*, p. 386.

La noción de Estado continuador ha sido recogida también en algunos pronunciamientos jurisdiccionales ante tribunales internos de terceros Estados. Así, el *MV Matochkin Sharr*, un barco propiedad de Sevrybokholodflot, sociedad constituida según la legislación rusa, se benefició ante un tribunal escocés con ese argumento de la inmunidad que estipulaba el Protocolo sobre marina mercante británico-soviético, de 3 de abril de 1968; Pilot Project, Contribution by the United Kingdom, Doc. UK/162. El mismo concepto aparece en el asunto «The Russian Federation v. Pied-Rich B.V.» ante el Tribunal de Apelación de La Haya y en una sentencia del Tribunal de Distrito de Middelburg; Pilot Project, Contribution by The Netherlands, Docs. UL/5 y NL/37, respectivamente.

90. Una nota de parecido tenor fue enviada al Secretario General de la Organización Marítima Internacional, B.O.E. 25 de junio de 1992.



Soviética, sin someterse al trámite de admisión. Idéntica situación se dió respecto de otras organizaciones y aparatos institucionales previstos en tratados internacionales⁹¹.

— En materia convencional, destaca la notificación de continuidad dirigida por la Federación Rusa a los jefes de las misiones diplomáticas acreditadas en Moscú, a cuyo tenor:

«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 vigentes, en lugar de la Unión Soviética.»*⁹²

En cuanto al efecto surtido por esta declaración conviene hacer una distinción en una doble dirección, según se trate de tratados multilaterales o de acuerdos bilaterales. En la primera dirección, la mayoría de los países se limitaron a tomar nota de las sucesivas declaraciones realizadas por Rusia en relación con los derechos y obligaciones de naturaleza convencional de la Unión Soviética, sin producirse alteraciones dignas de significación⁹³. Sin embargo,

91. Así, entre otros, en relación con la OMPI, con la Convención de 1980 sobre protección de la fauna y flora marinas en la Antártida, con el estatuto de asociación especial otorgado a la URSS dentro del sistema del Banco Mundial, con la CSCE; KOSKENNIEMI, M., y LEHTO, M.: «La succession d'Etats dans l'ex-URSS, en ce qui concerne particulièrement les relations avec la Finlande», A.F.D.I., XXXVIII, 1992, pp. 186-187.

92. Resolución de 26 de enero de 1993, de la Secretaría General Técnica del Ministerio de Asuntos Exteriores, sobre aplicación del art. 32 del Decreto 801/72, relativo a la ordenación de la actividad de la administración del Estado en materia de tratados internacionales, B.O.E. de 10 de febrero de 1993. En el momento del desmembramiento la URSS era parte en cerca de 16.000 tratados, de los cuales alrededor de 600 eran multilaterales; LAHTENEN, T.: «The dissolution of the USSR and the Law of State Succession in respect of treaties», Informe presentado al Centro de Estudios e Investigación de la Academia de Derecho Internacional de La Haya, inédito, p. 2.

93. Eso ocurre en el caso español, las diversas resoluciones de la Secretaría General Técnica del Ministerio de Asuntos Exteriores sobre aplicación del art. 32



en la segunda dirección, pueden encontrarse algunas modificaciones en las relaciones bilaterales⁹⁴, si bien es cierto que éstas aparecen justificadas por refe-

del Decreto 801/72, relativo a la ordenación de la actividad de la administración del Estado en materia de tratados internacionales se circunscriben a recoger las diversas declaraciones rusas. Así, por ejemplo, a los cuatro convenios de Ginebra y a los Protocolos adicionales de 1977, B.O.E. de 6 de octubre de 1992; a todos los Convenios, Acuerdos y otros instrumentos legales celebrados dentro del marco o bajo los auspicios de la UNESCO; al Protocolo de enmienda al Convenio relativo a los humedales de importancia internacional; a todos los Convenios, acuerdos o demás instrumentos jurídicos internacionales concluidos en el marco o bajo los auspicios de la Organización Marítima Internacional; al Convenio del Consejo Internacional para la exploración del mar, B.O.E. de 25 de junio de 1992. Cabe entender que con este trámite se da por válida la pretensión rusa.

94. De esta forma, por ejemplo, en relación con los tratados sobre doble imposición internacional, se siguieron aplicando los acuerdos con Austria, Bélgica, Bulgaria, Canadá, República Checa, Dinamarca, Finlandia, Francia, Alemania, India, Italia, Japón, Mongolia, Holanda, Rumanía, Eslovaquia, España, Suecia, Suiza y Reino Unido. Sin embargo, hay negociaciones para sustituir esos tratados con Canadá, Francia, Hungría, Mongolia y Holanda. Hay nuevos tratados en relación con Bulgaria, Finlandia, Rumanía, Suecia, Reino Unido y Estados Unidos. Constan únicamente como relaciones de nuevo cuño las iniciadas con Albania, Israel, Corea, Luxemburgo, Polonia, Turquía y Vietnam. Hay negociaciones con China, Grecia, Indonesia, Irlanda, Filipinas, Singapur y Sudáfrica; S. BOLDERSON y A. VERDONK, «Treaty Status in the Commonwealth of Independent States, the Baltic States and the former Czechoslovakia», *European Taxation*, February 1994, pp. 54-55.

Asimismo, en relación con Finlandia, dos acuerdos bilaterales –el Acuerdo de comercio de 1947 y el Tratado de amistad, cooperación y asistencia mutua de 1948– no se aplican en las relaciones con Rusia; KOSKENNIEMI, *op. cit.*, p. 3. Respecto de Polonia, el Protocolo de diciembre de 1992 señala que algunos tratados pueden terminarse desde la entrada en vigor del mismo; SZAFARZ, *op. cit.*, p. 6. Igualmente, se pueden encontrar datos parecidos en relación con Alemania (OETER, *op. cit.*, p. 31; y BOTHE y SCHMIDT, *op. cit.*, pp. 827-828), Noruega (LAHTENEN, *op. cit.*, p. 3), Dinamarca (Pilot Project, Contribution by Denmark, pp. 27-32-37 y 98), y Suecia (Pilot Project, Contribution by Sweden, p. 56). Respecto de España puede señalarse la siguiente declaración del Sr. Fernández Ordóñez ante la Comisión de Exteriores del Congreso:

«Nosotros estamos considerando la situación de los cuarenta Tratados en vigor que teníamos con la Unión Soviética. En principio, pueden ser mantenidos con los Estados sucesores de la URSS –con todos ellos– según el informe de nuestra asesoría jurídica, pero a lo mejor algunos no interesan a las nuevas repúblicas y los denuncian.

En cuanto a los tratados que no están todavía en vigor... el Tratado de Amistad y Cooperación, ése hay que readaptarlo, renegociarlo y hacerlo normalmente sólo con Rusia.», *Práctica Española de Derecho Internacional Público*, REDI, 1992-1, vol. XLIV, p. 125.



rencia al cambio de circunstancias⁹⁵. Efectivamente, parece que se produjo una transacción entre los Estados de la región, descontentos con una situación que traía causa del contexto de la guerra fría, y Rusia, interesada en un reconocimiento amplio de su condición de continuadora de la URSS.

4. *Desmembramiento de un Estado y continuidad en la identidad de Estados preexistentes al predecesor inmediato: los Estados bálticos*

Los Estados bálticos constituyen un caso particular. Su peculiaridad estriba en que, a principios del siglo XX, existieron unos Estados bálticos independientes. Más cercanamente en el tiempo, el 11 de marzo de 1990, el parlamento lituano proclama la independencia de la República; el 30 de marzo, el parlamento estonio hace una proclamación de soberanía que prevé varias etapas hasta alcanzar su independencia y el parlamento letón, el 4 de mayo, proclama la restauración de la soberanía de la República de Letonia. Estas dos últimas repúblicas, finalmente proclaman su independencia total e inmediata el 20 y el 21 de agosto, respectivamente⁹⁶. Desde el punto de vista que nos interesa, el desarrollo de los acontecimientos ha sido el siguiente:

— La postura de Letonia, Estonia y Lituania ha sido la de afirmarse como continuadores de los Estados homónimos anexionados por la URSS en 1940. Es indicativa a este respecto la posición expresada por el presidente lituano Sr. Landsbergis:

«La Lituanie n'a jamais adhéré à l'URSS et, par conséquent, aucune loi de sécession ne saurait lui être appliquée, même si elle avait été connue avant

95. Esta pudiera ser la explicación a la modificación señalada por BOTHE y SCHMIDT, en relación con el Convenio ruso-alemán sobre política laboral de 9 de noviembre de 1990, *op. cit.*, p. 828. Más claro es el caso finlandés, donde los tratados fueron terminados por los métodos normales de enmienda o denuncia contenidos en los mismos; KOSKENNIEMI, *op. cit.*, p. 6.

96. Sobre la evolución histórica y la restauración de la independencia de los países bálticos pueden verse: KHERAD, R.: «La reconnaissance internationale des Etats Baltes», RGDIP, 1992/4, pp. 843-871; SALINAS DE FRÍAS, A.M., El derecho a la autodeterminación de los pueblos en las Repúblicas bálticas, Málaga, mayo de 1992, memoria de licenciatura, ejemplar cortesía de la autora; YAKEMTCHOUK, R.: «Les républiques baltes et la crise du fédéralisme soviétique», *Studia Diplomatica*, 1990, nos. 4-5-6; del mismo autor, «Les Républiques baltes en droit international. Echec d'une annexion opérée en violation du droit des gens».



la proclamation de notre indépendance. En décembre 1989, le congrès des députés de l'URSS lui-même a dû reconnaître le caractère illegal du pacte Molotov-Ribbentrop de 1939 dont l'une des conséquences fut l'annexion de la Lituanie l'année suivante. C'est pourquoi notre acte du 11 mars dernier n'est pas une déclaration de sécession: il affirme simplement le rétablissement de notre indépendance et la continuité de la République lituanienne qui existait de 1918 à 1940.»⁹⁷

— La actitud de terceros Estados ha variado según estos hubieran reconocido o no con anterioridad el acto de anexión y por ende la incorporación de los países bálticos a la URSS⁹⁸. Así, la postura de aquellos que no reconocieron dicha anexión, grupo en el que se incluirían países como Dinamarca, Noruega, Estados Unidos, Islandia, Gran Bretaña o Bélgica, podría resumirse en la declaración realizada por el ministro de asuntos exteriores de este último:

«une reconnaissance formelle du Gouvernement de Lituanie n'était pas envisagée puisque notre pays, comme la plupart des pays occidentaux, n'avait jamais accepté l'annexion des États baltes sous Staline par l'Union soviétique.»⁹⁹

La posición adoptada por la Comunidad Europea es deudora de este planteamiento, al menos eso parece deducirse de la Declaración de los Doce sobre los países bálticos, realizada el 27 de agosto de 1991, de acuerdo con la cual:

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

97. En KHERAD, R.: *op. cit.*, p. 855.

98. Aunque habría que observar la existencia de un período inicial de incertidumbre sobre la cuestión. En este sentido, parece que se exigió de los Estados bálticos el cumplimiento de los requisitos para ser reconocidos (Pilot Project, Contribution by the United Kingdom, Doc. UK/23), algo paradójico si se tiene en cuenta que para un gran número de Estados occidentales aquéllos ya eran Estados. Resulta por ello curioso que el Jefe del Departamento Soviético del Foreign Office, a pesar de que los sucesivos gobiernos británicos habían afirmado su no reconocimiento de la anexión de los Estados bálticos, señalara que «Her Majesty's Government would have to consider at this point whether Estonia is regarded as a continuation of the old state, or its successor or something in between.»; Pilot Project, Contribution by the United Kingdom, Doc. UK/56.

99. En SALMON, J.: «Pays Baltes», RBDI, v. XXIV, 1991-1, p. 262.



que habían perdido en 1940. Siempre han considerado los Parlamentos y Gobiernos democráticamente elegidos de estos Estados como los representantes legítimos del pueblo báltico. Hacen un llamamiento para que se inicien negociaciones abiertas y constructivas entre los Estados bálticos y la Unión Soviética con el fin de resolver las cuestiones pendientes entre ellos.

Después de más de cincuenta años, ha llegado el momento de que los Estados bálticos recuperen su lugar legítimo entre las naciones de Europa. En consecuencia, la Comunidad y sus Estados miembros confirman su decisión de establecer, sin demora, relaciones diplomáticas con estos países. Los Estados miembros adoptarán individualmente las necesidades de ejecución al respecto.

La Comunidad y sus Estados miembros desean que los Estados bálticos se conviertan rápidamente en miembros de todas las organizaciones internacionales pertinentes, tales como las Naciones Unidas, la CSCE y el Consejo de Europa y que participen en sus tareas.

La Comunidad y sus Estados miembros subrayan su compromiso de aportar su apoyo a los Estados bálticos en su desarrollo económico y político. La Comisión explorará todas las vías para una cooperación económica entre la Comunidad y los Estados bálticos y, a estos efectos, hará propuestas cuanto antes.

La Comunidad y sus Estados miembros invitan cordialmente a los ministros de Asuntos Exteriores de los Estados bálticos a participar en la próxima reunión ministerial que tendrá lugar a primeros de septiembre.»¹⁰⁰

La posición de los Estados que sí habían reconocido la incorporación de estos tres países al Estado soviético encontró mayores dificultades. Esto fue lo que ocurrió con Suecia, Holanda, España o la Federación Rusa. Pero lejos de pensar que ello supuso el reconocimiento de aquéllos como nuevos Estados, la práctica muestra actuaciones bien distintas, y un ejemplo de ello puede encontrarse en España. Nuestro país, en 1977, había reconocido implícitamente que la integridad territorial soviética se extendía a las repúblicas bálticas¹⁰¹. Sin

100. Actividades, textos y documentos de la política exterior española, año 1991, págs. 881-882.

101. QUEL LÓPEZ, J.: «La actitud de España en el marco de la coordinación de la política exterior comunitaria: el reconocimiento de los nuevos Estados surgidos de la antigua URSS y de la República Socialista Federativa de Yugoslavia», REDI, 1992, v.XLIV, nº2, p. 705.



embargo, el tenor literal del comunicado conjunto hispano-estonio-letón-lituano habla de un «restablecimiento» de relaciones diplomáticas¹⁰². Podría afirmarse en este sentido que el más destacable aspecto de las declaraciones de los Estados Miembros de la Comunidad Europea, los Estados Unidos y otros Estados es que el término «reconocimiento» no se utiliza en las mismas¹⁰³.

— En relación con la cuestión de la pertenencia a organizaciones internacionales se han producido pocas actuaciones con relevancia al punto que nos ocupa. Únicamente destaca el caso de la OIT, organización de la que habían sido miembros antes de su anexión. Aquí, tras consultas informales se siguieron los procedimientos normales de admisión, aunque manteniendo que ello se hacía sin perjuicio de su posición de principio de que jamás habían dejado de ser miembros de la OIT¹⁰⁴. Asimismo, como ha señalado el Prof. RODRÍGUEZ CARRIÓN, podría mencionarse la posibilidad de que Estonia, Letonia y Lituania pudieran hacer valer sus derechos en relación con la Sociedad de Naciones, aunque él mismo atribuye a la cuestión una dudosa relevancia práctica¹⁰⁵.

— Sobre la actuación de los países considerados y de terceros Estados en relación con tratados internacionales habría que diferenciar dos vertientes distintas según se trate de: a) tratados de los que era parte la Unión Soviética; b) tratados de los que fueran partes los Estados bálticos con anterioridad a su anexión por la URSS¹⁰⁶. En relación con los primeros, cabía esperar, por la

102. *Vid.* Actividades, textos y documentos de la política exterior española, año 1991, págs. 894-895.

103. RICH, R.: *op. cit.*, p. 38.

104. MAUPAIN, F.: «La succession à l'OIT», en BURDEAU y STERN, *op. cit.*, pp. 117-118.

105. RODRÍGUEZ CARRIÓN, A.: *op. cit.*, p. 28.

106. Aquella diferencia entre Estados que habían reconocido la anexión y Estados que no lo habían hecho también se manifestó en relación con este punto, como puede observarse en la postura mantenida por el Comité de Asesores Jurídicos en Derecho Internacional Público creado por el Consejo de Europa, de acuerdo con la cual

«The Baltic States should be dealt with in a pragmatic manner in order to avoid a different approach by those States which have not recognized the incorporation of the Baltic States into the Soviet Union (and therefore did not consider the Baltic States to be successor States to the Soviet Union) and other States, which had recognized this incorporation (and therefore did consider the Baltic States to be successor States to the Soviet Union). Consequently, for practical reasons, it would be preferable for States to accept that suitable treaties made by the Soviet Union should continue to apply to the Baltic States if these treaties were still suitable under the changed circumstances.»; BOKOR-



línea trazada en los puntos anteriores, que no hubiera demasiados datos dignos de destacarse, como así ha sido, vinculándose los países bálticos *ex novo* a los mencionados tratados¹⁰⁷. En relación con los segundos la actividad ha seguido

SZEGO, H.: «The effect of the dissolution of States on treaty obligations in Central and Eastern Europe», *Acta Juridica Hungarica*, 1993, vol. 35, nos. 3-4, pp. 308.

107. En una carta dirigida por el ministro de asuntos exteriores de Letonia al Secretario General de las Naciones Unidas puede leerse: «La Lettonie ne se considère pas elle-même comme partie, en vertu de la doctrine de la succession en matière de traités, à tout traité bilatéral ou multilatéral conclu par l'ex-URSS.»; International Law Association, Rapport préliminaire sur la succession d'Etats en matière de traités, Aspects of the Law of State succession, Helsinki Conference, 1996, inédito, p. 20.

En la misma dirección, Andrés SAENZ DE SANTAMARÍA, M.P.: *op. cit.*, p. 180; RODRÍGUEZ CARRIÓN, A.: *op. cit.*, p. 6; aunque este último autor revela la existencia de alguna inconsistencia en la práctica seguida por Estonia, al acordar ésta seguir vinculada con Finlandia en relación con algunos acuerdos bilaterales (13) suscritos entre Finlandia y la URSS, *Ibid.*, p. 7. Si bien, conviene señalar que la aplicación de dichos tratados se realizó «for practical purposes ad interim», por un período de tres años (KOSKENNIEMI, *op. cit.*, pp. 10-11), que posteriormente fue ampliado hasta el 7 de enero de 1997 respecto de 6 acuerdos; Pilot Project, Contribution by Finland, p. 115

Puede también señalarse otros datos en este sentido. Así, Dinamarca ha aplicado unilateralmente en relación con Letonia y Lituania el Tratado de doble imposición existente con la URSS. Asimismo, los Países Bajos y estos dos Estados también aplicaron en la práctica un acuerdo sobre la misma materia, si bien ya ha sido sustituido por nuevos tratados; BOLDESON y VERDONK, *op. cit.*, pp. 57-58. Lituania aceptó la aplicación provisional del acuerdo soviético-polaco sobre asistencia jurídica de 1957; SZAFARZ, *op. cit.*, p. 7. En una respuesta a una interpe-lación parlamentaria, el ministro sueco de asuntos exteriores señalaba que «(D)uring bilateral and multilateral negotiations on 22-24 January 1992 between, on the one hand, Sweden and, on the other hand, Estonia, Latvia, Lithuania and Russia, Sweden suggested that it was desirable with bilateral agreements with each one of the four states which, from a Swedish point of view, had acceded to the rights and obligations on fisheries of the Soviet Union.»; Pilot Project, Contribution by Sweden, p. 66. Igualmente, Austria esperaba el máximo de continuidad en el ámbito de los tratados internacionales, que serían aplicados primeramente de una forma pragmática, en la medida de lo posible; Pilot Project, Contribution by Austria, p. 5. Y Holanda asumía que los tres Estados bálticos respetarían las reglas de derecho internacional sobre sucesión de Estados, aunque reconocía que, en sus relaciones bilaterales, había surgido una nueva situación con el reconocimiento de su independencia; Pilot Project, Contribution by The Netherlands, Doc. NL/18.

Por último, un único autor ha propugnado la aplicación del principio de continuidad de los tratados internacionales de la URSS en relación con los Estados bálticos; vid. KORMAN, S.T.: «The 1978 Vienna Convention on Succession of



un curso dubitativo. Ciertamente, es posible observar la continuidad o reasunción de algunos de aquellos ya viejos tratados, sin embargo, parece posible afirmar que dicha continuidad es muy fragmentaria¹⁰⁸.

5. *Continuidad en la identidad tras la reabsorción de un territorio separado que había llegado a constituir un nuevo Estado: la reincorporación del territorio de la República Democrática Alemana a Alemania*

La calificación de los acontecimientos que tuvieron lugar a principios de los noventa en Alemania ha sido objeto de atención por una considerable cantidad de autores, la mayoría de los cuales ha concluido que dicho supuesto lo fue de absorción y no de fusión o unificación, a pesar de la terminología frecuentemente utilizada para referirse a la cuestión¹⁰⁹. La consecuencia lógica

States in respect of treaties: an inadequate response to the issue of State succession», *Suffolk Transnational Law Review*, Vol.16, nº1, pp. 174-199.

108. Por ejemplo, Letonia y Lituania han realizado notificaciones de continuidad a los convenios de Ginebra sobre derecho humanitario bélico de 1929, B.O.E. de 10 de febrero de 1993. Letonia continúa su participación anterior a 1940 en relación con el Convenio de Varsovia sobre unificación de ciertas reglas relativas al transporte aéreo internacional, de 12 de octubre de 1929, y sus protocolos adicionales; SZAFARZ, *op. cit.*, pp. 21-26. Algunos tratados bilaterales entre Austria y los Estados bálticos, procedentes de los años 20 y 30 fueron «revividos», como los tratados sobre extradición y asistencia jurídica en asuntos penales con Estonia y Letonia, de 1928 y 1932, respectivamente, y la convención consular con Estonia de 1926, TICHY, H.: *op. cit.*, p. 127. También fue reasumido el régimen de supresión de visados entre el Reino Unido y Estonia, MULLERSON, R.: *op. cit.*, p. 482. En las relaciones estonio-finlandesas, sólo fue «reactivado» un convenio de cooperación cultural; KOSKENNIEMI, *op. cit.*, p. 12.

Por último, se pueden señalar algunas manifestaciones destacables de esta reasunción de la personalidad internacional de los Estados bálticos, como las reclamaciones de Lituania sobre bienes en Francia adquiridos en 1925 (AFDI, 1992, pp. 1147-1148), la restitución del oro que el Banco Estatal de Estonia depositó en el Banco de Suecia antes de la guerra (Pilot Project, Contribution by Sweden, p. 39) o el levantamiento de la custodia legal que pesaba sobre la embajada de Estonia en Alemania desde 1945 (Pilot Project, Contribution by Germany, Doc. D/52).

109. Sin ánimo de exhaustividad, además de la abundante bibliografía ya citada en relación con cuestiones generales de continuidad en la identidad y sucesión de Estados, pueden verse: BLECKMANN, A.: «Le processus d'unification de l'Allemagne. Aspects de droit constitutionnel et de droit international public», *Pouvoirs*, 1993, v. 66, pp. 21-27; BRETTON, «Les problemes juridiques internationaux poses par l'unification de l'Allemagne», *RGDIP*, v. 95, 1991-3, pp. 671-



de esa clasificación es la de considerar que el Estado «absorbente» continúa manteniendo su identidad. Los datos a considerar al respecto son:

— La transitoriedad con la que fue vista en todo momento desde la RFA la división alemana, patente en el art. 23 de la Ley Fundamental de la República, de 23 de mayo de 1949¹¹⁰. Tras examinar el Tratado relativo al establecimiento de la Unidad Alemana, de 31 de agosto de 1990, se pone de relieve la misma impresión. De acuerdo con sus artículos 1 y 3, en la fecha en la que la adhesión produzca efectos, entrará en vigor en el territorio de la antigua RDA la Ley Fundamental de la RFA. La misma posición de continuidad se manifiesta en dicho Tratado en relación con las obligaciones y derechos internacionales, así como respecto de la pertenencia a organizaciones internacionales, de la RFA¹¹¹; lo que no ocurre con las de la RDA.

719; CZAPLINSKI, W.: «Quelques aspects juridiques de la réunification de l'Allemagne», AFDI, 1990, v. XXXVI, pp. 89-105; FRITSCH-BOURNAZEL, R.: «Le statut international de l'Allemagne», Pouvoirs, 1993, v.66, pp. 111-120; FROWEIN, J. A.: «The reunification of Germany», AJIL, 1992, v. 86, pp. 152-163; HAILBORNER, K.: «Legal aspects of the Unification of the two German States», EJIL, 1991, v.2, pp. 18-41; MANGAS MARTIN, A.: «Las modificaciones territoriales y la sucesión de Estados», en Díez DE VELASCO, M.: *Instituciones de Derecho internacional público*, t. I, 10ª ed., Tecnos, Madrid, 1994, pp. 305-323; SCHRICKE, C.: «L'Unification allemande», AFDI, 1990, v. XXXVI, pp. 47-87.

Una manifestación destacable en el plano internacional de esta apreciación viene dada por la circular enviada por el ministerio de asuntos exteriores alemán a las misiones diplomáticas en Berlín, cuyo tenor literal es el siguiente:

«With the accession of the GDR to the FRG diplomatic and consular relations with the GDR cease to exist. Consequently, accreditations and admissions also expire. The FRG declares to take into consideration the interests of states that formerly had established diplomatic/consular relations with both German states and who wish to maintain their representations in East Berlin. They can either continue to maintain the former representations in East Berlin as offices of the embassies in Bonn or transform them into consular offices. The former ambassador in East Berlin can, subject to an exaequatur, continue to serve as head of the consular office. Heads of other consular offices in the former GDR also need an exaequatur of the government of the FRG.»; Pilot Project, Contribution by Germany, Doc. D/18.

110. El art. 23 prevcía lo siguiente: «La presente Ley Fundamental entrará en vigor desde el principio en el territorio de los Länder de Baden, Baviera, Bremen, Hamburgo, Hessen, Baja Sajonia, Renania del Norte-Westfalia, Renania-Palatinado, Schleswig-Holstein, Württemberg-Hohenzollern. En las demás partes de Alemania será puesta en vigor a medida que vayan incorporándose.»

111. Artículo 11 del Tratado sobre el establecimiento de la Unidad alemana; un extracto de los aspectos más relevantes en Derecho internacional del mismo puede verse en FERNÁNDEZ TOMÁS, A.: *op. cit.*, pp. 57-59. Resulta igualmente útil la práctica elaborada por el Dr. Jordi BONET PÉREZ, «La unificación de Alemania»,



— La situación desde la perspectiva de terceros Estados no mereció una proclamación expresa, las diversas cuestiones planteadas parece que se resolvieron por referencia a foros más amplios de discusión, esto es, difiriéndolas a las organizaciones internacionales de las que era parte la RFA¹¹². Si acaso podría significarse el apoyo implícito al proceso seguido por parte de las Potencias vencedoras de la Segunda Guerra Mundial con la eliminación de los vestigios jurídicos resultantes de la ocupación del territorio alemán, a través del conocido como Tratado «dos más cuatro».

— La pertenencia de la RFA a diversas organizaciones internacionales se saldó con pocas variaciones sustanciales tras la absorción de la RDA. Por ejemplo, el Ministro de Asuntos Exteriores de la RFA dirigió la siguiente carta al Secretario General de las Naciones Unidas:

*«Tengo el honor de informarle de que, mediante la incorporación de la RDA a la RFA a partir del 3 de octubre de 1990, los dos Estados alemanes se han unido para formar un Estado soberano que, como miembro de las Naciones Unidas, sigue estando obligado por las disposiciones de la Carta, de conformidad con la declaración solemne de 12 de junio de 1973. A partir de la fecha de la unificación, la RFA actuará en las Naciones Unidas bajo la designación de "Alemania".»*¹¹³

En la misma dirección, el Representante permanente de Alemania ante las Naciones Unidas declaró:

en ABELLÁN HONRUBIA, V.: *Prácticas de Derecho internacional público*, J.M. Bosch Editor, Barcelona, 1993, pp. 515-555.

112. Un buen ejemplo de esta actitud lo constituye el caso español. Así, para el Consejo de Estado «es notorio que la RDA se extinguió el pasado 3 de octubre de 1990, pasando su territorio a integrarse en la RFA. Queda así planteado un caso de sucesión de Estados en materia de tratados. Lo más probable es que el Acuerdo de que se trata, que se aplicó provisionalmente desde el canje de cartas haya cumplido ya su misión y no sea ya necesario gestionar su entrada en vigor definitiva, dado que la cuestión sobre la que recae está ya resuelta entre España y la RFA, Estados miembros ambos de la Comunidad Europea. De ser así las cosas, procedería quizá consultar el caso con las autoridades competentes de la RFA para acordar con ellas lo que proceda en relación con la cuestión planteada.», *Recopilación de Doctrina Legal*, 1990, pp. 18-19.

113. Doc. A/45/567/Anexo.



«As a consequence of the accession of the German Democratic Republic to the FRG, the former GDR has ceased to exist as of October 3rd., 1990, whereas the FRG continues to exist as an identical subject of international law and, as such continues its membership in the UN.»¹¹⁴

La visión alemana no ha recibido objeciones y la RFA ha continuado disfrutando de la misma posición en las Naciones Unidas bajo una nueva denominación¹¹⁵. En cuanto a otras organizaciones la línea seguida ha sido muy similar¹¹⁶. Así, con respecto a la Comunidad Europea, condicionada por sus aspectos específicos, la situación no provocó en primera instancia la revisión de los tratados constitutivos, aunque tampoco ha habido un decantamiento claro hacia la regla de la movilidad del ámbito de aplicación territorial de los tratados¹¹⁷. Por el contrario, no se ha producido una continuidad de Alemania en las organizaciones de las que fue miembro la RDA¹¹⁸.

114. Pilot Project, Contribution by Germany, Doc. D/62.

115. *Vid.* Declarations of acceptance of the obligations contained in the Charter of the United Nations, URL: <http://www.un.org/law>.

116. Puede citarse la declaración del Representante permanente de Alemania ante la OTAN, en los siguientes términos:

«I am instructed to state to the North Atlantic Council, today, 3rd October 1990, that the Federal Republic of Germany, the united Germany, is a full member of the North Atlantic Alliance. This implies that the security guarantee of the Articles 5 and 6 of the North Atlantic Treaty shall apply with immediate effect to the whole territory of the united Germany», Pilot Project, Contribution by Germany, Doc. D/23.

117. Al respecto JACQUE, J. P.: «L'Unification de l'Allemagne et la Communauté européenne», *RGDIP*, v.94, 1990-4, pp. 997-1018; TOMUSCHAT, C.: «A United Germany within the European Community», *CMLR*, 1990, v.27, pp. 415-436.

Sin embargo, puede señalarse que la tónica general ha sido la aplicación de aquél principio, como puede observarse en la nota enviada por las Comunidades Europeas al GATT, el 31 de octubre de 1990, según la cual:

«On 3 October 1990, the German Democratic Republic has been united with the FRG on the basis of an accession to the latter. Thus the territory of the Federal Republic of Germany, a member State of the European Communities, has been extended and, as a consequence, the territory to which the treaties establishing respectively the European Community for Coal and Steel, the European Economic Community and the European Atomic Energy Community apply, has also been extended to include the territory of the former GDR and of Berlin (East).»; OETER, «The practice of Germany...», *op. cit.*: p. 17.

118. SCHRICKE, C.: *op. cit.*, p. 87.

— Sobre los tratados internacionales, la posición inicial era la de mantener en vigor los tratados de los que fuera parte la RFA, en unos casos produciéndose explícitamente la ampliación de sus efectos al territorio de la antigua RDA¹¹⁹, mientras que en otros se plantean dudas a este respecto¹²⁰. No obstante, la regla general ha sido la continuidad de la vigencia de aquellos. Por otra parte, en relación con los tratados y convenios internacionales de los que era parte la RDA, la práctica ha sido oscilante. Partiendo del art. 12 del Tratado sobre el establecimiento de la Unidad Alemana, la idea central era la ausencia de continuidad automática de aquéllos. Si ésta se produjera sería consecuencia de una renegociación, consultando a *«los respectivos cocontratantes y a las Comunidades europeas, en la medida en que las competencias de estas últimas se vean afectadas»*¹²¹. Y, a pesar de algunas objeciones sobre la termi-

119. Una muestra puede encontrarse en la Comunicación del Secretario General sobre la posición de la RDA en relación con la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados, de 1951, y Protocolo de Nueva York, de 1967, B.O.E. de 19 de octubre de 1993; o, de manera más rotunda, en relación con el Convenio y Reglamento sobre el reconocimiento recíproco de punzones de pruebas de armas de fuego portátiles, al que la RFA hizo una notificación extendiendo sus obligaciones al territorio de la RDA, B.O.E. de 23 de mayo de 1991.

120. Así, en relación con la convención sobre la pronta notificación de accidentes nucleares, la Resolución de 28 de mayo de 1992, de la Secretaría General Técnica del Ministerio de Asuntos Exteriores, recoge una ambigua nota en la que, por un lado, la RFA manifiesta la intención de mantener vigentes determinados tratados y, por otro lado, manifiesta la reserva de la posición de la Alemania Unida en relación con los tratados de los que fuera parte la RDA.

121. La cuestión también suscitó algunos debates en el seno de las Comunidades Europeas. Así, en un memorándum explicativo de la Comisión al Consejo, de 22 de agosto de 1990, la Comisión «rejects the application of the so-called negative aspect of the abovementioned rule of moving treaty boundaries, which would lead to the automatic extinction of all GDR treaties with third States». La Comisión dijo asimismo:

«The Community is bound by the legal principle of the continuity of treaty rights and obligations. A fundamental exception is to be made for so-called personal treaties, i.e. those which are inextricably linked with the political "persona" of the former GDR. Moreover, as it is likely that inherited treaty rights and obligations will conflict with Community law, including Community treaties, it is clear that their continuity must be subject to (re)negotiation».

La Comisión opinaba que, en los ámbitos materiales de su competencia, podía ser considerada como «sucesora» de la RDA. En consecuencia, señaló que las Comunidades y la Alemania unificada: «each succeed in respect of their own competence. (Re)negotiation should be carried out jointly, subject of course to careful coordination». Sobre esta cuestión, OETER, «The practice of Germany...»,



nación de las obligaciones internacionales de la RDA¹²², las actuaciones posteriores se ha desarrollado principalmente en esa línea, produciéndose las más de las ocasiones el cese de la aplicación de determinados tratados de la RDA¹²³ y sólo rara vez la continuidad de los mismos¹²⁴.

op. cit., p. 18. No obstante, FROWEIN opina que esta posición no parece haber sido aceptada por la RFA ni por ningún otro Estado; *op. cit.*, p. 159.

122. El 1 de febrero de 1991, la Secretaría de las Naciones Unidas contestó a Alemania en los siguientes términos:

«With regard to your request to include in the document some language to the effect that the obligations of the former GDR "are not automatically assumed by the Federal Republic of Germany", I regret to inform you that we cannot agree to that assertion.

We are well aware that the incorporation of one State into a State which maintains its pre-existing international legal personality is different from the case of two States merging to create a new third State with its own distinct international personality. That difference does not, however, prevent the existence of a valid succession of States under international law. The manner by which the former GDR was incorporated into the FRG does not, in our view, alter Germany's assumption of rights and obligations as a successor State.»

Parece que la principal intención de la Secretaría era que Alemania asumiera la **cuota financiera** de la RDA; Pilot Project, Contribution by Germany, Doc. D/62.

123. La Secretaría General Técnica del Ministerio de Asuntos Exteriores recogía una lista de tratados bilaterales entre España y la RDA que había que considerar extinguidos, B.O.E. de 25 de junio de 1992. En el mismo sentido, el 22 de abril de 1991, se reunieron las delegaciones de la RFA y de los Estados Unidos con el objeto de tratar la cuestión de los acuerdos internacionales entre los Estados Unidos y la RDA. Las conclusiones presentadas al finalizar la reunión decían lo siguiente:

«In the course of the consultations the delegations noted that most of the international agreements between the United States and the German Democratic Republic had expired in accordance with international law on October 3, 1990 with the unification of Germany.»

Aunque fueron reservados tres acuerdos para su estudio por expertos: el acuerdo sobre inspecciones en el territorio de la RDA en virtud del tratado de 1987 sobre la eliminación de misiles de medio y corto alcance, el acuerdo sobre el comercio de determinados productos de acero y el acuerdo sobre la propiedad en Berlín; NASCH LEICH, M.: «Contemporary practice of the United States relating to international law», AJIL, vol. 85, nº 3, Julio 1991, p. 539.

124. Por ejemplo, se ha llegado a una continuidad provisional de algunos tratados, o de algunas de sus disposiciones, en materia de seguridad social con Bulgaria, Rumania, Polonia, Checoslovaquia, Hungría y la URSS -cabe entender que, dada la declaración conjunta ruso-alemana, también se incluye esta cuestión respecto de Rusia-; OETER, *op. cit.*, p. 26.



Dos cuestiones habría que destacar a este respecto. Por una parte, la firmeza de la posición alemana en relación con dicha terminación de los tratados internacionales de la RDA, que se puede constatar en declaraciones como la siguiente:

*«The expiry of an international treaty due to German reunification does not depend on the consent of the contracting party concerned, which in this case is Poland. Rather, the treaty expires automatically. According to Art.12 of the Unification Treaty the Federal Republic of Germany has assumed the obligation to enter into consultations with the contracting parties concerned before deciding on the matter. However, the respective decision does neither depend on the consensus to be reached during consultations nor on a written agreement on the expiry of the treaty.»*¹²⁵

Por otra parte, y no obstante la radicalidad de la declaración anterior, convendría señalar el procedimiento utilizado por Alemania en la negociación de esta cuestión desde una perspectiva bilateral. Así, tras una primera ronda de negociaciones, se confeccionaban dos listas por los representantes alemanes y los representantes del Estado interesado¹²⁶. Una de ellas contenía los tratados

125. Pilot Project, Contribution by Germany, Doc. D/95. [Este argumento conviene retenerlo y ponerlo en relación con la actitud de Alemania hacia los nuevos Estados en Europa].

126. Este era el modelo de Protocolo para Consultas entre la RFA y las Partes Contratantes de la RDA:

On ..., consultations connected with the establishment of German unity were held in ... between legal experts of the Ministries for Foreign Affairs of the FRG and ... concerning international agreements concluded between ... and the GDR.

The delegations had an exchange of views on fundamental aspects of the matter, and on the possibilities for a practical solution could be found which, in their opinion, corresponds to international law.

The consultations were based on a list of treaties concluded between ... and the GDR drawn up by the ... side. The ... side declared that the list possibly could be incomplete. Necessary additions will be communicated through diplomatic channels.

The German side emphasized the significance of Art.12 of the Treaty of August 31, 1990, between the FRG and the GDR on the establishment of German unity, which has been notified to the Government of ...

It was agreed during the consultations that the treaties concerned have to be discussed in order to establish their continuation, their termination or the necessity for their adaptation.



que se consideraban terminados, y la otra enumeraba una serie de tratados que requerían un examen más pausado. Estos eran el objeto de una segunda ronda de negociaciones bilaterales, cuyo resultado era comunicado al ministerio de asuntos exteriores alemán, sin que se produjera ninguna declaración formal durante esa fase sobre el estado de los tratados, esto es, no cabe deducir que siguieran en vigor, a pesar de no haber sido declarados como terminados. Al final del procedimiento, el ministerio de asuntos exteriores alemán normalmente declaraba la terminación del tratado en una nota diplomática enviada a la contraparte¹²⁷.

VI. EL RECONOCIMIENTO COMO CRITERIO DE VALORACIÓN DE LA CONTINUIDAD EN LA IDENTIDAD DEL ESTADO

Ante la problemática de la continuidad en la identidad de los Estados pueden observarse dos aspectos: desde el punto de vista sociológico siempre existen elementos que permitirían sostener una cierta continuidad, es decir, el territorio y la población, y menos habitualmente la organización política, mantienen rasgos que ya estaban contenidos en el Estado de referencia; desde el punto de vista jurídico, se produce también una continuidad, en el plano interno e internacional, si bien en muchas ocasiones relativizada en su alcance e influenciada por las circunstancias que dan lugar a la duda sobre la continuidad en la identidad. Desde esta perspectiva, los criterios propugnados por la mayoría de los autores interesados en estas cuestiones no resultan de gran ayuda para

The individual treaties were discussed and agreement was reached ad referendum on the following proposals:

- The treaties in list 1 have expired by virtue of customary international law with the establishment of German unity (annex 1).
- The treaties in list 2 shall be examined by experts with a view to their future treatment (annex 2).

It was decided that experts shall be called in for further consultations.

The next consultations shall take place in ... from ... to ...

..., dated...

For the German side: For the ... side:

... Pilot Project, Contribution by Germany, Doc. D/24.

127. Hasta junio de 1994, fueron publicadas 164 notas de esas características, que reflejan consultas con 130 países; OETER, *op. cit.*, p. 24.



resolver los interrogantes planteados, y es plausible afirmar que la continuidad en la identidad así considerada contiene elementos reales y elementos de ficción¹²⁸, en tanto no se percibe una continuidad absoluta del Estado anterior. Concebida de este modo, parece subyacer a la idea de continuidad en la identidad no tanto una equivalencia total en la comparación de dos sujetos de Derecho internacional, sino el mantenimiento de vínculos jurídicos¹²⁹. Estos vínculos dotarían al Estado continuador de una especial posición en el conjunto de las naciones y en el Derecho de Gentes, especialmente en aras de servir como apoyo a otras pretensiones de mayor calado político. Parecería como si, para los Estados, la «identidad» no fuera un simple hecho que pudiese ser valorado objetivamente, sino, antes bien, la concesión de una situación especial por los demás miembros de la Comunidad Internacional¹³⁰.

En este contexto, el reconocimiento adquiere un nuevo significado¹³¹. No obstante su carácter declarativo, se potencia el efecto constitutivo relativo que todo acto de reconocimiento implica¹³², aunque convendría subrayar que se trata de un reconocimiento con un objeto específico: la continuidad en la

128. CRAWFORD, J.: *op. cit.*, p. 400; CZAPLINSKI, «La continuité,...», *op. cit.*, p. 374; VERHOEVEN, J.: «La reconnaissance internationale: déclin ou renouveau?», AFDI, 1993, XXXIX, p. 33.

129. BOTHE, M., y SCHMIDT, C.: *op. cit.*, p. 827.

130. TICHY, H.: *op. cit.*, p. 120.

131. Una aproximación como ésta al problema no sería nada excepcional, pues incluso aquellos autores que han intentado solucionar estas cuestiones en función de criterios puramente objetivos han otorgado al reconocimiento un papel en la materia; VERHOEVEN, J.: «La reconnaissance internationale: déclin ou renouveau?», *op. cit.*, p. 33. Probablemente, el primero en dar al reconocimiento un valor central en la determinación de la continuidad de la identidad del Estado fue RAESTAD. Según él: «Un État peut donc en droit international exister de deux façons différentes: par ses propres moyens, et par la volonté des autres Etats de ne pas reconnaître une debellatio», RAESTAD, A.: «La cessation des Etats d'après le Droit des Gens», *Revue de droit international*, 1939, v.6, n°3, pp. 441-449. CRAWFORD manifiesta igualmente la importancia que el reconocimiento puede llegar a tener, sobre todo en los casos que provocan mayores incertidumbres, *op. cit.*, p. 400-ss. En el mismo sentido, BOKOR-SZEGŐ, H.: *op. cit.*, p. 360; CZAPLINSKI, W.: «La continuité,...», *op. cit.*, p. 379; MULLERSON, R.: *op. cit.*, p. 477. MAREK, por el contrario, rechaza cualquier utilidad del reconocimiento en esta materia; *op. cit.*, p. 130-ss. Esa impresión viene producida, fundamentalmente, por la equiparación que realiza entre el reconocimiento de Estados y el reconocimiento de la continuidad, que para ella son una misma cosa.

132. Parafraseando al Pr. CARRILLO SALCEDO, podría decirse que entre el Estado que reconoce la continuidad en la identidad y el Estado que es reconocido se establece un máximo de cooperación activa, CARRILLO SALCEDO, J. A.: *Curso de Derecho Internacional Público*, Tecnos, Madrid, 1991, pp. 46-47.



identidad estatal. Así pues, no se pondría en duda la existencia de una determinada entidad estatal, sino su continuidad en la identidad de un Estado anterior. La práctica analizada muestra algunos aspectos uniformes de los que sería posible extraer consecuencias relevantes al respecto. Podríamos destacar las siguiente notas:

a) Juega un papel fundamental, en primer lugar, la pretensión de continuidad, esto es, la existencia de un Estado que se considere a sí mismo continuador en la identidad del Estado que anteriormente ejercía competencias sobre el mismo territorio y que pretenda que los demás Estados le reconozcan como tal.

b) El apoyo de la pretensión de continuidad por los actores directamente implicados en la cuestión, esto es, el resto de los Estados sucesores en el supuesto de un desmembramiento, tendrá un peso específico en el momento de sustentar dicha pretensión en sede internacional.

c) La actuación de terceros Estados, que se expresará, bien mediante la aceptación tácita de la pretensión efectuada, bien mediante el reconocimiento expreso de la continuidad en la identidad, será determinante para el alcance y la eficacia de la misma.

d) La posición del Estado continuador en la identidad del Estado anterior se manifestará también en la continuidad de su status como miembro de organizaciones internacionales, eludiendo normalmente el mecanismo que los actos constitutivos de éstas prevean para adquirir tal condición. Asimismo, la actitud adoptada por los órganos de dichos sujetos internacionales, así como por los miembros de éstos, podrá constituir un indicio de esa continuidad.

e) El Estado que se considera continuador no planteará objeciones de principio al mantenimiento de la vigencia de los acuerdos internacionales de los que fuera parte el Estado respecto del que pretende aquella condición, y la continuidad sostenida de los derechos y las obligaciones de origen convencional serán demostrativos de esa continuidad. Sin embargo, es posible que los tratados se vean afectados por el cambio de circunstancias que introduzcan las modificaciones que cuestionaron la continuidad en la identidad estatal. Siguiendo a CRAWFORD en este punto, el sentido de la continuidad en la identidad sería el de preservar *prima facie* las relaciones jurídicas a pesar de los cambios en el sujeto de dichas relaciones¹³³.

133. Op.cit., p.400.



Dicho de otra forma, los Estados avanzan posiciones respecto de su *status* jurídico, peticiones que son aceptadas, rechazadas o modificadas por otros actores internacionales de acuerdo con las circunstancias de cada caso y con las opiniones predominantes en la Comunidad Internacional. El resultado de todo ello es un proceso, de mayor o menor duración según el caso, cuya finalidad es obtener el mayor grado de estabilidad en las relaciones internacionales. Desde esta perspectiva se podrían avanzar unas consideraciones finales al punto que nos ocupa: a) la continuidad en la identidad no puede ser determinada únicamente en base a criterios objetivos, y b) el reconocimiento por parte de terceros tiene un papel fundamental en la determinación de la continuidad en la identidad, de su alcance y de su eficacia. Finalmente, siquiera brevemente podría señalarse que estas consideraciones tendrían consecuencias directas sobre otra institución que tiene relación con el fenómeno que hemos venido estudiando: la sucesión de Estados. En este sentido, quizás pudiera decirse que el elemento «Estado continuador» no parece adecuado para establecer una distinción entre los diversos tipos de sucesión de Estados, debido a las dificultades para su determinación en el momento de la sucesión.

