

LA SUCESION EN EL DERECHO INTERNACIONAL

JAIME MARCHAN

1.- LA SUCESION DE ESTADOS EN LA DOCTRINA INTERNACIONAL.- La sucesión de Estados es un fenómeno de la vida internacional que implica, al menos, dos situaciones: a) un cambio en la fisonomía del Estado (1) y b) un hecho político cargado de consecuencias jurídicas. En la práctica, sin embargo, ambos aspectos son inseparables, puesto que, en rigor, lo uno viene a ser consecuencia obvia y necesaria de lo otro.

La naturaleza y alcance del fenómeno sucesorio en el Derecho de Gentes fue preocupación de los autores más antiguos. En una época en que el poder omnímodo del gobernante se confundía casi totalmente con la persona jurídica del Estado, estos tratadistas iniciadores de la doctrina clásica estudiaron la cuestión en forma muy análoga a la institución sucesoria en el Derecho Civil. En ese sentido, hablaron, *mutatis mutandis*, de un Estado heredero. De todas maneras, sentaron desde ya el principio jurídico que vendría a regular las diversas transformaciones de las colectividades políticas, tanto en tiempo de paz como en tiempo de guerra. Decía Groccio: "Divídase la ciudad, ya por el consentimiento recíproco, ya por la fuerza de la guerra, como el imperio persa entre los sucesores de Alejandro; existirán siempre en lugar de una varias sociedades supremas, que tendrán su derecho en la parte que les corresponda" (2).

Los primeros codificadores del Derecho Internacional, recogieron el mismo principio de los antiguos maestros. Fiore escribió en su "Derecho Internacional Codificado", Artículo 138: "Cuando un Estado pierde su personalidad, cesa ipso jure, ipsoque facto, el ejercicio de todos los derechos de soberanía y le suceden los Estados en los cuales se incorpora o aquel que se forma por la reunión de los extinguidos. Deben, por consiguiente, tenerse por caducados los tratados que estipuló el primero, salvo los referentes al territorio y los derechos adquiridos en virtud de los mismos por terceros Estados o por particulares" (3).

Más tarde, en el ámbito americano, Bello y Pando -éste último Ministro de Negocios Extranjeros del Perú en 1830- reconocen que "cuando un Estado se divide en dos o más, ni sus derechos ni obligaciones padecen detrimento" (4).

A medida que la doctrina internacional se fue perfeccionando, se hizo cada vez más clara la distinción entre los derechos reales o patrimoniales y los derechos personales que componen el acervo jurídico de un Estado para los efectos sucesorios. Dentro de los primeros, se encuentran los derechos que derivan de los tratados de índole territorial, los cuales, por su naturaleza local, se transmiten, en todos los casos, del Estado predecesor al Estado que sucede, puesto que se tratan de verdaderos derechos adquiridos. Dice a este respecto el internacionalista Rousseau: "Universalmente se admite, que los cambios territoriales no pueden menoscabar los derechos adquiridos. Se trata de un principio general que no sólo forma parte del derecho internacional, sino de todo Derecho y así lo ha reconocido el Tribunal Permanente de Justicia Internacional, según el cual el principio del respeto de los derechos adquiridos forma parte del derecho internacional común" (5).

Generalmente, es el propio tratado el que prevé los efectos jurídicos de la extinción del Estado predecesor y establece las reglas que rigen la sucesión. Pero, "a falta de regla expresa, opera el principio, confirmado en la práctica internacional, de que la cesión de territorio deja sin efecto cualquier tratado anterior y, por tanto, es el nuevo Estado o el Estado sucesor el que tiene que fijar, conforme a su soberanía, derechos y obligaciones en relación con el Estado predecesor. La excepción la constituyen (...) los tratados de límites en relación con terceros Estados" (6).

Es importante notar que la filosofía que inspira la transmisibilidad de los derechos reales en el ámbito internacional, es el principio fundamental de la continuidad de los Estados y permanencia de la relación jurídica. De Vissche, Profesor de la Universidad de Lovaina y Ex-Juez del Tribunal Internacional de Justicia, es quizás quien mejor ha tratado esta cuestión, dando lugar a la doctrina de "sucesión del ordenamiento jurídico", según la cual, en los casos de sucesión territorial va implícito el traspaso de toda una organización jurídica. En efecto, afirma De Vissche que la práctica internacional "se inclina a admitir el principio de la transmisión de las relaciones jurídicas que, por sus vinculaciones al territorio del Estado desaparecido, presentan un carácter de objetividad en el que ciertos autores han querido ver una noción relacionada con la de los 'derechos reales' o las 'servidumbres': transmisión al Estado que adquiere un territorio de las obligaciones que para el Estado desaparecido pudieren resultar de su delimitación territorial; transmisión asimismo de las relaciones jurídicas que, por el lugar de su cumplimiento, se vinculan a un territorio determinado (localización) y presentan para otros Estados un interés económico permanente" (7).

Es la noción de individualidad territorial, propia de los tratados de límites, lo que les otorga permanencia jurídica, puesto que, como expresa Rousseau, "estos tratados han sido concluidos en interés particular del territorio cedido o afectado por la mutación territorial" (8).

Conviene notar, por otra parte, que la transmisión de los derechos territoriales es una cuestión que puede revestir únicamente carácter bilateral -relaciones entre el Estado predecesor y el Estado sucesor, exclusivamente- o que, por el contrario, puede afectar directamente a terceros Estados. Acerca del segundo caso, escribe Reuter: "El Estado que sucede puede igualmente, a través de las medidas que éste adopte, afectar gravemente los intereses de otros Estados. El problema se plantea no solamente respecto de Estados anteriormente soberanos en el territorio que sufre la modificación (cuando éste desaparece, de ordinario tales relaciones son reguladas por acuerdo), sino también respecto de terceros. Estos pueden encontrarse ligados por acuerdos celebrados con un Estado cuyo territorio ha sido modificado o anexionado; ¿habrá de admitirse en estos casos que continuarán aplicándose en el territorio respecto del cual habían sido concertados, que caducarán o que por el contrario su aplicación se ha de extender a un territorio más amplio?. No es admisible -concluye Reuter- que los tratados internacionales estén a merced de las modificaciones territoriales en las que frecuentemente una sola de las partes está interesada" (9).

Por su parte, Verdross opina: "También subsisten los acuerdos anteriores en el caso de disolución de una unión personal o real, pues habían sido contraídas por los Estados anteriormente asociados a través de un órgano común" (10).

Para algunos internacionalistas, los tratados territoriales son en tal forma vinculantes con respecto al Estado al que se aplican que, por su naturaleza misma, las obligaciones contractuales que se transmiten siempre "acompañan a la tierra". Un ejemplo importante de este tipo de tratados, dice Akehurst, "está constituido por los que establecen servidumbres, y los tratados de límites constituyen otro ejemplo, pues si un tratado establece una frontera entre dos Estados y el territorio situado a uno de los lados de dicha frontera pasa a un tercer Estado, éste último queda obligado por el tratado fronterizo" (11).

Ni siquiera es necesario que un tratado de esta índole prevea en su propio articulado la transmisión al Estado sucesor de las normas contractuales de carácter real, puesto que su calidad sucesoria puede deducirse de su propia naturaleza intrínseca. Bien afirma De Vissche que "hablar de la transmisión de los tratados como tales es plantear erróneamente la cuestión, ya que la transmisibilidad depende de la naturaleza intrínseca de las relaciones jurídicas y no del tipo de tratado del cual dichas relaciones provengan" (12).

Oppenheim, uno de los más versados tratadistas, hace una síntesis de las doctrinas anglosajona y germana en materia de sucesión de Estados y, con respecto a la transmisibilidad de los tratados de carácter real, manifiesta lo siguiente: "Cuando el territorio de un Estado se distribuye entre otros, tiene lugar la sucesión con respecto a los derechos y deberes internacionales localmente conexiónados con la parte que a cada uno se adjudica, conforme al principio *res transit cum suo onere*; los tratados del Estado extinguido que se refieren a las fronteras, reparación de caminos, navegación de ríos y otros objetos semejantes, continúan válidos y los derechos y deberes que provengan de tales tratados pasan del Estado anterior al nuevo" (13). En la misma forma opinan Antokolitz y Podestá Costa (14).

Dadas las obvias limitaciones de este trabajo, no es posible examinar *in extenso* todos los pronunciamientos de la doctrina internacional sobre la materia, los cuales son, por lo demás, abundantes. A guisa de conclusión, bien vale citar nuevamente a Rousseau: "La práctica internacional responde afirmativamente a la cuestión de si el Estado nuevo o anexionante adquiere por sucesión los bienes públicos del Estado desmembrado. Esta práctica ha sido afirmada desde principios del siglo XIX, tanto por la jurisprudencia arbitral, como por la jurisprudencia interna. En la actualidad el principio no ofrece duda alguna, hasta el punto de que el T.P.J.I. (15) lo consideró el principio de derecho común de la sucesión de Estado a Estado". (16).

2.- LA SUCESIÓN DE ESTADOS EN LA PRACTICA INTERNACIONAL.- Lo que expresa la doctrina internacional representa, ya de por sí, un pronunciamiento concluyente. Sin embargo, los positivistas más radicales reclaman la necesidad de lo que tiene consenso teórico tenga, asimismo, aplicación pragmática generalizada. Afortunadamente, en materia de sucesión de Estados -dada la naturaleza cambiante de la sociedad humana, cuya dinamia es impulso vivo de la historia-, son múltiples los ejemplos en que este principio ha constituido un hecho de aplicación positiva. Se expondrán aquí algunos de ellos:

a) Entre 1830 y 1831, se reunió en Londres la Conferencia Internacional integrada por Austria, Francia, Gran Bretaña, Rusia y Prusia, con el propósito de decidir los derechos que, como consecuencia de la revolución belga, correspondían a los Países Bajos y a Holanda luego de producirse la separación de ambos Estados. En esa oportunidad se determinó lo siguiente (Protocolo No. 7, de 20 de diciembre de 1830): "Unida a la Holanda y formando parte integrante de los Países Bajos, la Bélgica tiene que tomar su parte en los deberes y compromisos europeos de este Reino y de las obligaciones que los tratados le habían hecho contraer con las demás Potencias. Su separación de Holanda no podrá liberarla, pues, de tener su porción en tales derechos y obligaciones". Como los belgas se opusieron a este fallo, se dictó

febrero de 1831 el Protocolo No. 19, "en forma tan elocuentísima y enérgica -dice el Marqués de Olivart (17)- que, aunque parezca extraño, no ha sido ni superada ni igualada siquiera por teórico alguno". En efecto, dicho Protocolo reza: (18) "Cada nación tiene su derecho, pero Europa posee tam-

bien el suyo. El orden social es quien se lo ha dado. Los tratados que rigen a Europa han sido encontrados en vigor por Bélgica al llegar a ser libre e independiente: ésta ha de respetarlos y no puede infringirlos. Al respetarlos se conciliará con el interés y la tranquilidad de la gran comunidad de las naciones europeas; al infringirlos, habría de producirse la confusión y la guerra. Las Potencias eran las que podían evitar esa desgracia, y puesto que podían lo han hecho, tratando de hacer prevalecer la saludable máxima de que cuando los acontecimientos hacen surgir un nuevo Estado en Europa no le otorgan derecho alguno de alterar el sistema general del cual va a ser parte, y la de los cambios experimentados en la condición de un Estado anterior no le permiten creerse libre de sus precedentes compromisos. Máxima de todos los pueblos civilizados, máxima que descende del fundamental principio que los Estados sobreviven a sus Gobiernos y las obligaciones imprescriptibles de los tratados a aquellos que las pactaron; máxima que no se podría olvidar sin hacer retrogradar la civilización, de la cual la moral y la fé pública son al mismo tiempo las primeras consecuencias y las primeras garantías". El 19 de abril de 1839, Bélgica y Holanda suscribieron un Tratado en el cual se dividen el territorio y las obligaciones internacionales, de conformidad con los principios enunciados en la Conferencia de Londres. Bélgica recuperó el territorio que tenía al constituirse la unión en 1815 y, como una contrapartida lógica, aceptó también una parte de la deuda de los Países Bajos.

b) el Tratado de 5 de octubre de 1861 entre Italia y Suiza, por medio del cual Italia reconoció la validez de la Convención de límites celebrada entre Suiza y Austria, constituye otro caso de aplicación práctica del principio de sucesión de Estados. Dicho Tratado sirvió únicamente como un Convenio complementario, aclaratorio del Tratado de Varese de 1752, el cual fijó ya entonces la división territorial entre Italia y la Convención Helvética. Así, el Artículo I del Tratado de 1861 consigna expresamente: "El documento principal que debe servir de guía de la Comisión para tratar la verdadera situación de los confines entre los dos Estados, italiano y suizo, en los sitios controvertidos, es el Tratado de Varese de 1752. El presente Convenio no es un nuevo tratado, sino una simple aclaración de los puntos dudosos del anterior" (19). Hicieron aún más los dos Gobiernos -relata Olivart- tomaron como base de la delimitación los trabajos que había verificado en 1845 una Comisión Mixta austriaco - suiza, que no pudo llegar a un acuerdo definitivo.

c) En el ámbito americano se dan otros ejemplos:

Después de verificada la anexión de Tejas a los Estados Unidos de América, en 1845, Inglaterra y Francia, después de largas negociaciones, hicieron valer sus derechos adquiridos y notificaron al Gobierno de Tejas que el abandono de su soberanía no podía anular en modo alguno los tratados que había celebrado anteriormente con París y Londres. Once años más tarde, los Estados Unidos sentaron, en forma definitiva, el siguiente principio de

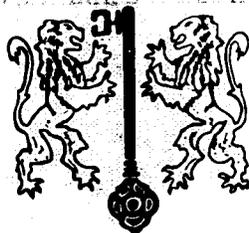
su política internacional: "Los Estados Unidos consideran como un principio establecido de derecho público y de derecho internacional que cuando una colonia europea en América llega a la independencia sucede en los límites territoriales de la colonia en la misma forma en que estaban los mismos en las manos de la nación madre" (20). Con ello, los Estados Unidos reconocieron expresamente el principio americano del uti possidetis juris, principio según el cual las naciones de América iniciaron su vida independiente con los mismos territorios que les había correspondido en su época colonial.

d) Un ejemplo muy importante lo constituye el Tratado de 28 de diciembre de 1828, entre los Estados Unidos de América y México. En dicha Convención, el Gobierno de Washington reconoce la delimitación territorial que México había acordado con España.

e) El Ecuador y Panamá -afirma el internacionalista Rousseau- "se consideraron obligados en relación con Francia, por los tratados de comercio firmados por Colombia - de la que ellos entonces formaban parte- antes de su separación (1830 y 1903). Esta práctica ha sido autorizada por una decisión de la jurisprudencia internacional" (21). Los grandes tratadistas La Pradelle y Politis, en su recopilación de arbitrajes internacionales (22), recogen el fallo dictado el 17 de agosto de 1865 por la comisión mixta de Guayaquil, en el asunto del Mechanic, entre el Ecuador y los Estados Unidos. Dicha decisión estimaba que el Ecuador continuaba ligado a los Estados Unidos por el tratado hispano-norteamericano de 1795.

f) Pero hay más. El Perú, en su disputa con los Estados Unidos respecto a la soberanía sobre las islas de Lobos, invocó sus derechos sucesorios heredados del Monarca español. El Ministro de Relaciones Exteriores del Perú, señor Tirado, argumentaba, entonces, en esta forma: "Como cuando los Tratados de Utrecht y Madrid, en los que se reconoce la soberanía exclusiva de España en estos territorios e islas, los Estados Unidos formaban parte de la Monarquía británica, del mismo modo que el Perú era parte de la Monarquía española, el infrascrito cree que las obligaciones contraídas a perpetuidad de un modo permanente entre ambas naciones, española y británica, son igualmente sagradas y respetables para las naciones que desprendiéndose de esas soberanías han formado después naciones independientes, cuando menos en cuanto a sus derechos territoriales recíprocos" (23).

De lo anteriormente expuesto se deduce, pues, que el principio de sucesión de Estados ha tenido, en todas las épocas y Continentes, varias y múltiples aplicaciones, hecho que otorga a dicho principio ya no sólo la calidad de una norma de alto valor doctrinario, sino también la de un estatuto vivo y permanente para regular la conducta misma de la Comunidad Internacional en su devenir histórico.



NOTAS

- (1) Las transformaciones territoriales son de varias clases. En todas, la soberanía de un estado sobre determinado territorio es reemplazada por la soberanía del Estado que adquiere dicho territorio o que se establece en él. El Estado cuya soberanía territorial ha sido desplazada se llama "predecesor" y el que implanta su soberanía se llama "sucesor". V. Merle, Marcel, "La vida internacional", Madrid, 1965, p. 61.
- (2) Groccio, "De jure belli et pacis", II, 9, 10. Citado por el Marqués de Olivart en su obra titulada "De los Principios que rigen la Sucesión Territorial en los Cambios de Soberanía", Madrid, 1906, p.3.
- (3) Fiori. "Il Diritto Internazionale Codificato; Ordinamento Giuridico della Società degli Stati". Citado por Olivart, o.c., p.5.
- (4) Bello. "Principios de Derecho Internacional". Pando "Derecho Internacional" (obra póstuma). Citados por Olivart, o.c. p.6.
- (5) Rousseau, Charles. "Derecho Internacional Público", Barcelona, 1957, p. 272.
- (6) Camargo, Pedro Pablo. "Derecho Internacional", Bogotá, 1974, Tomo II, p.67.
- (7) De Vissche, Charles. "Teorías y Realidades en Derecho Internacional Público", Barcelona, 1962, p. 187.
- (8) Rousseau, o.c. p. 284.
- (9) Reuter, Paul. "Derecho Internacional Público", Barcelona., 1962, p. 116.
- (10) Verdross, Alfred. "Derecho Internacional Público", Madrid, 1976, p. 238.
- (11) Akehurst, Michael. "Introducción al Derecho Internacional", Madrid, 1972, p. 244. Ver asimismo, Rousseau, o.c. p. 283.
- (12) De Visscher, o.c., p. 186.
- (13) Oppenheim. "International Law", 82 y 83. Citado por Olivart, o.c. p. 16.
- (14) Antokolitz, Daniel. "Tratado de Derecho Internacional Público", Buenos Aires, 1938, págs. 15 y 16. Ver también Podestá Costa, L.A. "Derecho Internacional Público", Buenos Aires, 1960, p. 146.
- (15) Tribunal Permanente de Justicia Internacional.
- (16) Rousseau, o.c. p. 272.
- (17) Olivart, o.c., p. 35.
- (18) Martens - Murhard. "Nouveau recueil des Traités depuis 1808 jusqu'a nos jours", p. 199. Citado por Olivart, id. p. 36.
- (19) "Trattati del Regno d' Italia", I. p. 54. Citado por Olivart, o.c. p. 39.
- (20) Correspondencia Marcy - Dallas, de 22 de julio de 1856. Citado por Olivart, o.c. p. 60.
- (21) La Pradelle-Politis, "Recueil d' arbitrages internationaux", Vol. II, págs. 422-440. Citado por Rousseau, o.c. p. 284.
- (22) Rousseau, id. p. 284.
- (23) Citado por Olivart, o.c. p. 71.