

INTRODUCCIÓN

La sucesión en el Derecho internacional se asocia con el proceso de creación y desaparición de Estados. No en vano, el interés por este problema jurídico surge en las etapas críticas de la historia de la Sociedad internacional: los tiempos de guerras y revoluciones. En el período de formación del Derecho internacional conocido como clásico, la teoría de la sucesión sirvió de apoyo para la política de expansión de las grandes potencias de antaño. Más tarde, las revoluciones burguesas y socialistas obligaron a modificar los principios sucesorios establecidos. La génesis de la institución adquiere un nuevo impulso en la etapa de los movimientos de descolonización de los años 60-70, que marcó las grandes codificaciones de los principios y normas internacionales y, entre ellas, la sucesión de Estados en materia de tratados internacionales y en materia de bienes, archivos y deudas de Estado. Las dos convenciones, de 1978 y de 1983, respectivamente, reflejan las posiciones ideológicas de la época.

Los acontecimientos políticos, a la vez esperanzadores y dramáticos, de finales de los 80 y comienzos de los 90, vuelven a exigir una revisión y un planteamiento nuevo de la institución de la sucesión de Estados. La cuna de los cambios, la Europa Central y Oriental, se amplía con unos veinte países, como consecuencia de la unificación de Alemania y la disolución de Checoslovaquia, Yugoslavia y la Unión Soviética. Con todo, la creación de los nuevos Estados europeos transcurre en un ambiente de rechazo de la ideología socialista y de aceptación del modelo político y económico occidental. En ese entorno favorable a las ideas democráticas generalmente aceptadas, y con el cese del enfrentamiento entre los bloques capitalista y socialista, podría pensarse que había llegado un momento idóneo para el avance del Derecho internacional. No obstante, la euforia inicial pronto cedió el paso a una cierta decepción. Según las leyes naturales, el vacío creado por la oposición eliminada lo han llenado otros modelos opuestos: el conocido paradigma “Norte *versus* Sur”, con su decisivo factor económico, y el creciente “sistema internacional *versus* subsistema islámico”, alimentado por el fundamentalismo religioso¹.

¹ Vid., al respecto, JIMÉNEZ PIERNAS, C., *El método del Derecho Internacional Público: una aproximación sistemática y transdisciplinar*, Madrid, 1995, p. 22 y ss.

De este modo, el clima político, favorable a primera vista, se manifiesta como una ventaja ilusoria para el desarrollo de la institución de la sucesión en el Derecho internacional. Por otra parte, la propia institución representa un campo de batalla entre las distintas teorías y corrientes jurídicas. Si hubiera que sistematizar la bibliografía existente en este ámbito, lo más sincero sería reconocer, de entrada, que es una tarea ingrata. Pocas autoridades en el mundo del Derecho internacional han desaprovechado la ocasión de pronunciarse al respecto y, sin duda, cada autor ha aportado algo distinto y original. En este caso, la abundancia bibliográfica no facilita, sino que dificulta enormemente la labor de investigación, teniendo en cuenta la opinión unánime de que estamos ante a uno de los problemas más complicados y contradictorios del Derecho internacional.

En cuanto a la noción de sucesión, se han elaborado incontables modelos para intentar definir este fenómeno. Sin embargo, sus manifestaciones prácticas no han dejado de sustraerse, con insistencia, a cualquier aproximación teórica. El escepticismo de los investigadores llegó a tal punto que, poco a poco, empezaron a levantarse voces en contra de una definición como tal. De hecho, la mayoría de los investigadores contemporáneos prescinde de la noción y analiza directamente los casos prácticos. Los trabajos de la codificación tampoco resolvieron las dudas; más bien, sirvieron para alimentar nuevas críticas al respecto. En efecto, son numerosas las manifestaciones del concepto de sucesión. Dentro del mismo término, se acogen fenómenos de características tan distintas como la sucesión de Organizaciones internacionales, la sucesión de gobiernos y la sucesión de Estados. Dentro del último, a su vez, se distingue la sucesión en materia de tratados internacionales, la sucesión en materia de nacionalidad, y la sucesión en materia de bienes, archivos y deudas de Estado. Debido al planteamiento metodológico puramente empírico hoy predominante, crece el grado de especialización en los estudios, y las diversas materias sucesorias se conciben por separado, aisladas del concepto de sucesión como tal. Aun respetando el valor informativo que puedan tener tales planteamientos, cabe preguntarse si el “especialismo” miope, con una visión demasiado próxima a los hechos, no limita el horizonte del objeto de estudio, cultivando una ventaja sólo inmediata². Aunque el componente práctico es decisivo en cualquier investigación jurídica, el esquema conceptual es una herramienta necesaria para ordenar los materiales de la práctica.

Podría alegarse en defensa de la necesidad de un planteamiento teórico que *“ninguna teoría concuerda con todos los hechos de su dominio, pero la teoría no es siempre la culpable de ello. Los hechos están constituidos por ideologías más*

² JIMÉNEZ PIERNAS, C.: *op. cit.*, p. 10.

antiguas, y el choque entre hechos y teorías puede ser prueba de progreso. Semejante choque, además, constituye un primer paso en el intento de descubrir los principios implícitos en nociones observacionales muy comunes y familiares.”³ Asimismo, sigue vigente como un axioma de la actual filosofía de la ciencia, la expresión: “No hay hechos sin teorías, ni observaciones sin interpretaciones”. Por consiguiente, el presente estudio opta por el uso combinado de las vías de conocimiento inductiva y deductiva, histórica y comparada, sin olvidar, en ningún momento, el papel primordial del elemento práctico⁴.

Ahora bien, ha de explicarse el porqué de un estudio sobre el caso de la sucesión de Estados en el territorio de la ex Unión Soviética, limitado a tres materias: bienes, archivos y deudas de Estado. Podría afirmarse que una investigación más no representará una aportación considerable, y se diluirá en el conjunto de los trabajos sobre la institución de la sucesión de Estados, y el caso de la URSS en particular, elaborados por numerosos investigadores en los últimos diez años. Aun así, el presente estudio tiene varias razones de ser.

En primer lugar, concurre una razón temporal. Existe el convencimiento ampliamente compartido de que los fenómenos complicados se ven mejor desde una cierta distancia. Los acontecimientos en la Unión Soviética, que alcanzaron su mayor intensidad en los años 1991 y 1992, parecen, por un lado, no tan distantes como para perder actualidad e interés, pero, por otro, lo suficientemente alejados como para no dejarse llevar por las emociones de entonces.

En segundo lugar, aunque abundan los estudios y notas sobre la sucesión de Estados en el territorio de la ex URSS, el enfoque de éstos se caracteriza bien por unas visiones neutras, como las de los juristas occidentales, o bien muy influidas por los intereses de la Federación Rusa y, raras veces, por los de los Estados bálticos y Ucrania. No obstante, en este abanico de planteamientos destaca la carencia de uno no menos importante, el de los Estados sucesores en el territorio de la antigua Unión Soviética, sin unas pretensiones políticas particulares. El presente estudio persigue llenar esa laguna.

En tercer lugar, es importante subrayar que la investigación sobre la sucesión en materias de bienes, archivos y deudas de Estado plantea dificultades de dis-

³ FEYERABEND, P.: *Tratado contra el método. Esquema de una teoría anarquista del conocimiento*, 4ª ed., Madrid, 2000, p. 38. (La cursiva es nuestra.) Esta cita, que procede de un estudio polémico sobre la metodología en el ámbito de las ciencias naturales, también parece apropiada para defender la razón de ser de la teoría en el ámbito de ciencias humanas.

⁴ Vid. sobre el uso combinado de las técnicas o vías de conocimiento JIMÉNEZ PIERNAS, C. “La práctica internacional y sus medios de prueba (guía breve para los abogados jóvenes)”, en JIMÉNEZ PIERNAS, C. (ed.), *Iniciación a la práctica en Derecho internacional y Derecho comunitario europeo*, Madrid, 2003, 583-606, p. 588.

tinta índole y, ante todo, de carácter informativo. Por eso, los estudios sobre estas materias sucesorias son más escasos y superficiales que, por ejemplo, los que versan sobre los tratados internacionales, la nacionalidad o, incluso, los derechos de los particulares. En particular, los bienes y deudas de Estado de la antigua URSS se examinan en relación con el destino de las deudas externas del Estado soviético, mientras que no se estudia prácticamente el régimen jurídico de los archivos de Estado y los bienes y deudas internas.

Finalmente, el caso de desmembramiento de la Unión Soviética es un supuesto representativo de los procesos sucesorios en el territorio de la Europa Central y Oriental. Se trata de la disolución de una federación, un Estado compuesto por varios sujetos con un determinado grado de independencia, que tradicionalmente planteaba mayor dificultad y se revelaba contra las construcciones dogmáticas. Con todo, es una tentación irresistible volver a sumergirse en este pozo de contradicciones.

El presente estudio está dividido en dos partes principales: el concepto de la sucesión de Estados como tal, y la sucesión de Estados en materia de bienes, archivos y deudas de Estado como una de las modalidades sucesorias. A su vez, cada una de éstas se analiza en función de tres elementos constitutivos: la teoría, la codificación y la práctica en el territorio de la antigua Unión Soviética. Aunque, a primera vista, puede parecer que las dos partes poseen un carácter independiente, en realidad, uno de los objetivos de esta investigación es poner de manifiesto la interdependencia e influencia mutua que experimentan la calificación jurídica del estatuto de Estado y el régimen de distribución de los bienes, archivos y deudas de Estado. La primera parte, debido a su naturaleza conceptual, está sometida al método de conocimiento deductivo; la segunda, con un claro enfoque práctico, al método empírico inductivo. De este modo, se consigue una combinación de los dos métodos, con predominio del último.

El concepto de la sucesión de Estados se analiza desde una perspectiva intrínseca, es decir, con las complejidades y aspectos discutibles propios de la institución, como el origen y la analogía con la institución correspondiente del Derecho privado; la delimitación del objeto con otras modalidades sucesorias, según el sujeto (la sucesión de gobiernos y la sucesión de Organizaciones Internacionales), según la categoría (la disolución, la separación, la unificación de un Estado etc.) y según la materia (los tratados internacionales, la nacionalidad etc.), así como el problema de la dualidad del concepto. Asimismo, el concepto de sucesión de Estados se examina desde la perspectiva extrínseca, en combinación con otros conceptos fronterizos o relacionados con éste, como la identidad, la continuidad y el reconocimiento de Estados. Desde esta perspectiva se vislumbra cómo, mediante el reconocimiento internacional, se establecen los tres distintos estatutos de los Estados en el territorio de la antigua URSS: la

identidad de los Estados bálticos, la continuidad de la Federación Rusa y la sucesión del resto de las ex repúblicas de la Unión.

La sistematización de la práctica de sucesión de las ex repúblicas soviéticas en materia de bienes, archivos y deudas de Estado, y un análisis comparado de ésta con las normas correspondientes de la Convención de 1983, reflejan un pragmatismo político y económico, con lo que se aplican las costumbres internacionales más ambiguas y predomina la discrecionalidad de los Estados a la hora de pactar los acuerdos. Se observa cómo se convierten en la prioridad de las negociaciones las materias trascendentales para la integración de los nuevos Estados en la Sociedad internacional (en este caso, las deudas externas de Estado de la ex URSS). Al mismo tiempo, carece de una reglamentación jurídica adecuada el destino de materias no menos importantes para los nuevos sujetos, pero secundarias para los terceros Estados (los archivos, bienes y deudas internas de Estado de la ex URSS).

En este estudio, el análisis de la sucesión en materia de bienes y deudas de Estado comprende dos aspectos: la sucesión en materia de bienes y deudas externas y la sucesión en materia de bienes y deudas internas. Además, se tratan por separado algunos tipos de bienes y deudas. En lo que se refiere a los archivos de Estado, el planteamiento es un tanto particular. La distribución de los archivos entre los Estados sucesores se examina en correlación con el destino de los bienes culturales que pueden seguir el régimen jurídico de los bienes o de los archivos de un tipo especial. Con todo, el seguimiento analítico del proceso sucesorio en materia de bienes, archivos y deudas de Estado en el territorio de la ex Unión Soviética pretende apreciar la validez y la aplicabilidad de las normas convencionales en la práctica internacional contemporánea y, a la vez, sirve para detectar unas tendencias nuevas en el ámbito de la sucesión de Estados y en el Derecho internacional en general.

Para concluir esta introducción, conviene destacar que la presente investigación es el fruto de varios años de reflexión y de trabajo en dos ambientes científicos muy distintos. Primero, cursé los estudios de doctorado en el Departamento de Derecho Internacional y Relaciones Internacionales de la Facultad de Relaciones Internacionales de la Universidad Estatal de Belarús, y leí mi tesis doctoral, el 12 de marzo de 1998. Después, seguí análogos estudios en el Área de Derecho Internacional y Relaciones Internacionales de la Facultad de Derecho de la Universidad de Alcalá, que culminan con la publicación de esta monografía. Por lo tanto, debo expresar mi más sincero agradecimiento a la Profesora L. V. Pavlova, Catedrática de Derecho Internacional de la Universidad Estatal de Belarús, bajo cuya dirección pude dar los primeros pasos en el mundo científico y, en particular, en la investigación del tema de la sucesión de Estados, y al Profesor C. Jiménez Piernas, Catedrático del Área de Derecho Internacional

y Relaciones Internacionales de la Universidad de Alcalá, sin cuyos consejos no hubiese sido posible la elaboración y publicación de la presente obra. También me gustaría agradecer al Profesor B. Barnhoorn, del Asser Instituut, su ayuda en la búsqueda bibliográfica, y al Profesor A. Maldis, Director de la Comisión nacional bielorrusa de recuperación de los bienes culturales, su incondicional apoyo. Por último, quisiera dar las gracias a los seres más queridos: a mis padres y a mi marido, por su constante ayuda y apoyo.