

EL LABERINTO DE LA SUCESIÓN DE ESTADOS RESPECTO
DE LOS TRATADOS INTERNACIONALES SOBRE DERECHOS
HUMANOS*

*THE LABYRINTH OF STATE SUCCESSION IN RESPECT OF
INTERNATIONAL TREATIES ON HUMAN RIGHTS*

Rev. Boliv. de Derecho N° 32, julio 2021, ISSN: 2070-8157, pp. 690-731

* Trabajo realizado en el marco del Proyecto de I+D+i DER2017-85443P (MINECO/AEI/FEDER, UE). Orcid Id: <https://orcid.org/0000-0002-4046-6337>. Todas las páginas web de referencia han sido consultadas por última vez el 8 de marzo de 2021.



Valentín BOU
FRANCH

ARTÍCULO RECIBIDO: 16 de febrero de 2021

ARTÍCULO APROBADO: 30 de abril de 2021

RESUMEN: Este artículo analiza los efectos de la sucesión de Estados en materia de tratados internacionales de derechos humanos. Se trata de una cuestión no codificada por la Convención de Viena sobre la sucesión de Estados en materia de tratados. Hay que tener en cuenta que los tratados de derechos humanos han sido adoptados por organizaciones internacionales, que han desarrollado su propia práctica tanto para la sucesión de Estados como miembros de una organización internacional, como para la sucesión de Estados como Partes Contratantes de los tratados que las Naciones Unidas, el Consejo de Europa o la Unión Europea han adoptado en materia de derechos humanos.

PALABRAS CLAVE: Sucesión de Estados; tratados internacionales; tratados de derechos humanos.

ABSTRACT: *This Article analyses the effects of succession of States in respect of international treaties on human rights. This is a matter not codified by the Vienna Convention on Succession of States in respect of Treaties. We have to bear in mind that human rights treaties have been adopted by international organisations, which have developed their own practice both for the succession of States as States Members of an international organisation and for the succession of States as Contracting Parties to treaties that the United Nations, the Council of Europe or the European Union have adopted in the field of human rights.*

KEY WORDS: *Succession of States; international treaties; treaties on human rights.*

SUMARIO.- I. OBSERVACIONES PRELIMINARES. II. LA CONVENCION DE VIENA SOBRE LA SUCESION DE ESTADOS EN MATERIA DE TRATADOS. 1. Ámbito de aplicación. 2. Reducción de su ámbito de aplicación. 3. Ampliación de su ámbito de aplicación. III. PRÁCTICA DE LA SUCESIÓN DE ESTADOS CON RESPECTO A LOS TRATADOS DE DERECHOS HUMANOS DE LAS NACIONES UNIDAS. 1. Pertenencia a la Organización de las Naciones Unidas y sucesión de Estados. A) Pertenencia a la Organización de las Naciones Unidas. B) Sucesión de Estados en la Organización de las Naciones Unidas. 2. La sucesión de Estados y los tratados de derechos humanos de las Naciones Unidas. IV. PRÁCTICA DE LA SUCESIÓN DE ESTADOS CON RESPECTO A LOS TRATADOS DE DERECHOS HUMANOS CELEBRADOS POR EL CONSEJO DE EUROPA. 1. Pertenencia al Consejo de Europa y sucesión de Estados. A) Pertenencia al Consejo de Europa. B) Sucesión de Estados en el Consejo de Europa. 2. La sucesión de Estados y los tratados de derechos humanos del Consejo de Europa. A) La disolución de la antigua República de Checoslovaquia. B) La separación de Montenegro de la antigua República Federal de Yugoslavia (Serbia y Montenegro). V. LA SUCESIÓN DE ESTADOS Y LA CARTA DE LOS DERECHOS FUNDAMENTALES DE LA UNIÓN EUROPEA. 1. Normas pertinentes de la Unión Europea distintas de las relativas a la adhesión. 2. Normas relativas a la adquisición y pérdida de la condición de Miembro de la Unión Europea. 3. Otros casos de sucesión de Estados y pertenencia a la Unión Europea. VI. CONSIDERACIONES FINALES

I. OBSERVACIONES PRELIMINARES.

La sucesión de Estados en materia de tratados es una cuestión que se codificó hace más de cuarenta años, bajo los auspicios de las Naciones Unidas, sobre la base de proyectos previos elaborados por la Comisión de Derecho Internacional (CDI). Sin embargo, la Convención de Viena de 1978 sobre la sucesión de Estados en materia de tratados¹ sólo ha sido aceptada por un número bastante reducido de Estados.

A pesar de su limitado ámbito de aplicación en la práctica, debemos reconocer que algunas disposiciones de esta Convención también gozan de un estatus consuetudinario y, por tanto, tienen un ámbito de aplicación universal. Además, el hecho de que los tratados de derechos humanos se hayan adoptado en el marco de diferentes organizaciones internacionales también es un dato

1 Véase: https://legal.un.org/ilc/texts/instruments/word_files/english/conventions/3_2_1978.doc.

• Valentín Bou Franch

Catedrático de Derecho Internacional Público y Relaciones Internacionales, así como Catedrático Jean Monnet en la Universidad de Valencia (España). Autor de múltiples publicaciones e investigador principal en un número importante de Proyectos I+D+i de la Unión Europea, del Gobierno español y de la Generalidad Valenciana. Sus principales líneas de investigación abarcan: el régimen jurídico de la Antártida y del Océano Austral, Derecho Internacional del Mar; Derecho Internacional del Medio Ambiente, Procedimientos de solución de las controversias internacionales, Protección internacional del patrimonio cultural, Derecho de la Unión Europea, Derecho Internacional Penal y Derecho Internacional de los Derechos Humanos. Correo electrónico: Bouv@uv.es.

relevante. Los tratados constitutivos de las organizaciones internacionales tienen diferentes normas relativas a la pertenencia e incluso a la sucesión de los Estados miembros, y esas normas pueden limitar o condicionar la participación de los Estados en los tratados adoptados en el marco de dichas organizaciones. Por último, también es importante destacar que algunas disposiciones de los tratados relativas a los derechos humanos también han adquirido la condición de normas consuetudinarias internacionales, o incluso de normas imperativas del Derecho Internacional general (normas de *ius cogens*), por lo que mantienen su carácter jurídicamente vinculante para todos los Estados, con plena independencia de las reglas establecidas por la Convención de Viena de 1978 sobre la sucesión de Estados en materia de tratados.

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

I. Ámbito de aplicación.

Como ya se ha dicho, la Convención de Viena de 1978 sobre la sucesión de Estados en materia de tratados sólo ha sido aceptada por un número reducido de Estados. Esta Convención sólo cuenta con 23 Partes Contratantes² y, de hecho, sus disposiciones sólo se han aplicado a las disoluciones de la antigua República de Yugoslavia y la antigua República de Checoslovaquia. Como se indica en la Colección de Tratados de las Naciones Unidas, Bosnia y Herzegovina se convirtió en Parte Contratante de esta Convención por sucesión el 22 de julio de 1993, Croacia el 22 de octubre de 1992, Montenegro el 23 de octubre de 2006, Macedonia del Norte el 7 de octubre de 1996, Serbia el 12 de marzo de 2001 y Eslovenia el 6 de julio de 1992³. En el caso de Checoslovaquia, por un lado, Eslovaquia se convirtió en Parte Contratante de esta Convención por sucesión el 24 de abril de 1995. En esa fecha, Eslovaquia declaró que:

“La República Eslovaca declara, en virtud de los párrafos 2 y 3 del artículo 7 de [dicha] Convención, que aplicará las disposiciones de la Convención con respecto a su propia sucesión ocurrida antes de la entrada en vigor de la Convención en relación con cualquier Estado signatario (párrafo 3), Estado contratante o Estado Parte (párrafos 2 y 3) que haga una declaración aceptando la declaración del Estado sucesor”.

2 Bosnia y Herzegovina, Brasil, Chipre, Croacia, Dominica, Ecuador, Egipto, Eslovaquia, Eslovenia, Estonia, Etiopía, Irak, Liberia, Marruecos, Montenegro, Macedonia del Norte, República Checa, República de Moldavia, San Vicente y las Granadinas, Serbia, Seychelles, Túnez y Ucrania.

3 Véase: https://treaties.un.org/Pages/ViewDetails.aspx?src=TREATY&mtmsg_no=XXIII-2&chapter=23&clang=_en#EndDec.

Por otra parte, la República Checa se convirtió en Estado Parte de esta Convención por sucesión el 26 de julio de 1999, haciendo una declaración similar y aceptando la declaración hecha por la República Eslovaca⁴.

La Convención contempla cuatro casos distintos a los que aplica diferentes regulaciones: a) la sucesión respecto de una parte del territorio de un Estado que pasa a formar parte del territorio de otro Estado (art. 15); b) los Estados de reciente independencia (arts. 16-30); c) la unión de Estados (arts. 31-33); y d) la separación de una parte o partes del territorio de un Estado, continúe o no existiendo el Estado predecesor (arts. 34-38). En el caso de los Estados de reciente independencia (mediante el ejercicio del derecho de autodeterminación por parte de los pueblos coloniales o asimilados), se aplica el principio de *tabula rasa* (o principio de borrón y cuenta nueva), según el cual el Estado sucesor no está necesariamente obligado por los tratados celebrados por el Estado predecesor, salvo los relativos a las fronteras. En los demás casos, el criterio general es favorecer la continuidad de los tratados, a través de una regulación diferenciada para los diversos casos⁵.

2. Reducción de su ámbito de aplicación.

En los cuatro casos enunciados anteriormente, hay dos excepciones importantes que merecen ser comentadas. En primer lugar, la Convención de Viena de 1978 no se aplica a los tratados constitutivos de organizaciones internacionales. Las normas relativas a la adquisición de la condición de miembro y cualquier otra norma pertinente de la organización se consideran *lex specialis* [art. 4(a)]. Como ha señalado la CDI:

“Las organizaciones internacionales revisten diversas formas y difieren considerablemente en cuanto a la manera de regular la adquisición de la calidad de miembro. En muchas organizaciones, la adquisición de la calidad de miembro, cuando no se trate de miembros originarios, está sujeta a un proceso formal de admisión. Cuando ocurre así, la práctica parece haber establecido actualmente el principio de que un nuevo Estado no tiene derecho automáticamente a convertirse en parte en el tratado constitutivo y en miembro de la organización como Estado sucesor por el simple hecho de que en la fecha de la sucesión el

4 “De conformidad con el artículo 7, párrafos 2 y 3, de la Convención de Viena sobre la sucesión de Estados en materia de tratados, adoptada en Viena el 23 de agosto de 1978, la República Checa declara que aplicará las disposiciones de la Convención respecto de su propia sucesión de Estados ocurrida antes de la entrada en vigor de la Convención en relación con cualquier otro Estado contratante o Estado Parte en la Convención que acepte la declaración. La República Checa declara simultáneamente su aceptación a la declaración efectuada por la República Eslovaca en el momento de su ratificación de la Convención, de conformidad con los apartados 2 y 3 del artículo 7”.

5 JUSTE RUIZ, J.; CASTILLO DAUDÍ, M.; BOU FRANCH, V.: *Lecciones de Derecho Internacional Público*. 3ª ed. Tirant lo Blanch, Valencia, 2018, p. 174.

tratado fuera aplicable a su territorio y éste se encontrara dentro del ámbito de la organización”⁶.

La práctica que excluye la sucesión es más clara en los casos en que la pertenencia a la organización depende de un proceso formal de admisión. Es decir, en la adhesión a este tipo de organizaciones, el nuevo Estado no puede limitarse a notificar su sucesión al depositario mediante una notificación realizada, por ejemplo, de conformidad con el artículo 21 de la Convención de Viena de 1978. Debe proceder por la vía prescrita para la adhesión al tratado constitutivo, es decir, el depósito de un instrumento de aceptación.

La segunda excepción afecta a los tratados adoptados en el seno de una organización internacional. Es importante destacar que éste es el caso de casi todos los tratados de derechos humanos. En estos casos, la Convención de Viena de 1978 se aplica a “todo tratado adoptado en el seno de una organización internacional, sin perjuicio de las reglas pertinentes de la organización” [art. 4(b)]. Como explicó la CDI:

“En lo que respecta a los tratados adoptados en el ámbito de una organización internacional, una vez más la calidad de miembro de la organización puede ser un factor que se deba tener en cuenta con respecto a la participación de un nuevo Estado en esos tratados. Esto es necesariamente así cuando la participación en el tratado está indisolublemente ligada a la calidad de miembro de la organización. En otros casos, cuando no existe ninguna verdadera incompatibilidad con el objeto y el fin del tratado, la admisión en calidad de miembro puede ser una condición previa para notificar la sucesión en tratados multilaterales adoptados en el ámbito de una organización, pero el requisito de admisión no excluye la posibilidad de que un nuevo Estado llegue a ser parte por «sucesión» y no por «adhesión» (...)

En cuanto a los tratados «adoptados en el ámbito de una organización internacional», es evidente que existe la posibilidad de que las organizaciones instituyan sus propias normas para regular las cuestiones de sucesión (...), la Comisión considera que es necesaria una reserva general en favor de las normas pertinentes de las organizaciones que abarque esas prácticas respecto de los tratados adoptados en el ámbito de una organización internacional”⁷.

La Convención de Viena de 1978 tiene una segunda disposición que también limita su ámbito de aplicación y que es relevante a efectos de este capítulo.

6 CDI, Proyecto de artículos sobre la sucesión de Estados en materia de tratados con comentarios, Anuario de la Comisión de Derecho Internacional, 1974, vol. II, primera parte, p. 178, disponible en: https://legal.un.org/ilc/publications/yearbooks/spanish/ilc_1974_v2_p1.pdf.

7 Ibid., pp. 179-180.

“Artículo 6. Casos de sucesión de Estados comprendidos en la presente Convención. La presente Convención se aplicará únicamente a los efectos de una sucesión de Estados que se produzca de conformidad con el Derecho Internacional y, en particular, con los principios de Derecho Internacional incorporados en la Carta de las Naciones Unidas”.

La CDI consideró que “era correcto, en principio, restringir la aplicación de los presentes artículos a las situaciones que se producen de conformidad con el Derecho Internacional”⁸. Esta disposición puede ser muy pertinente en algunos casos extraordinarios. Por ejemplo, en el caso de la sucesión de Estados mediante la separación de partes de un Estado, el art. 34.1(a) establece que:

“Cuando una parte o partes del territorio de un Estado se separen para formar uno o varios Estados, continúe o no existiendo el Estado predecesor: a) Todo tratado que estuviera en vigor en la fecha de la sucesión de Estados respecto de la totalidad del territorio del Estado predecesor continuará en vigor respecto de cada Estado sucesor así formado”.

En virtud del art. 6, esta disposición no se aplicará cuando la separación de partes de un Estado no se produzca “de conformidad con el Derecho Internacional y, en particular, con los principios de Derecho Internacional incorporados en la Carta de las Naciones Unidas”.

Debemos recordar que la Resolución 2625 (XXV) de la Asamblea General de la ONU, de 26 de octubre de 1978, titulada “Declaración sobre los principios de Derecho Internacional referentes a las relaciones de amistad y a la cooperación entre los Estados de conformidad con la Carta de las Naciones Unidas” consagró el principio del respeto de “la integridad territorial o la unidad política de los Estados soberanos e independientes”. Esta Resolución también declaró que “la integridad territorial y la independencia política del Estado son inviolables”⁹. Si se produce una segregación de parte del territorio de un Estado infringiendo la Constitución y las leyes nacionales, o sin el consentimiento del Estado soberano, es un caso que quedará fuera del ámbito de aplicación de la Convención de Viena de 1978. Se trata de una situación diferente que no está contemplada en dicha Convención. Es lo que López Martín y Perea Unceta denominan “secesión” por oposición a “sucesión” de Estados¹⁰. Armas Pflirter y González Napolitano, consideran que: “la secesión se definirá como la separación de una parte del territorio de un Estado por parte de su población con el fin de crear un Estado independiente o ser subsumido por otro Estado existente, realizada sin el consentimiento del

8 Ibid., p. 181.

9 Véase: [https://undocs.org/es/A/RES/2625\(XXV\)](https://undocs.org/es/A/RES/2625(XXV)).

10 LÓPEZ MARTÍN, A. G.; PEREA UNCETA J. A.: *Creación de Estados, secesión y reconocimiento*. Tirant lo Blanch, Valencia, 2018, p. 95

soberano”¹¹. Es esta falta de consentimiento del Estado soberano la que convierte la secesión en una situación ilegal que queda fuera de la Convención de Viena de 1978.

3. Ampliación de su ámbito de aplicación

La Convención de Viena de 1978 también tiene una disposición explícita que amplía su ámbito de aplicación:

“Artículo 5. Obligaciones impuestas por el Derecho Internacional independientemente de un tratado. El hecho de que un tratado no se considere en vigor respecto de un Estado en virtud de la aplicación de la presente Convención no menoscabará en nada el deber de ese Estado de cumplir toda obligación enunciada en el tratado a la que esté sometido en virtud del Derecho Internacional independientemente de ese tratado”.

El art. 5 está redactado siguiendo el art. 43 de la Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados. El art. 43 es una de las disposiciones generales de dicha Convención de Viena, relativa a la nulidad, terminación y suspensión de la aplicación de los tratados. El comentario de la CDI sobre su proyecto de artículo explica su razón para incluir ese artículo de la siguiente manera:

“(…) la Comisión estimó que, aun cuando podía considerarse que la cuestión era axiomática, convenía indicar que la terminación de un tratado no eximía a las partes en el cumplimiento de las obligaciones enunciadas en el tratado a las que también estuviesen sujetas en virtud de cualquier otra norma de Derecho Internacional”.

Por la misma razón, la CDI consideró conveniente incluir una disposición general en la Convención de Viena de 1978, en la que se dejaba claro que el hecho de que un tratado no siguiera en vigor para una sucesión de Estados como consecuencia de la aplicación de esta Convención no eximía en modo alguno a un Estado de las obligaciones consagradas en el tratado, que también eran obligaciones a las que estaría sujeto en virtud del Derecho Internacional independientemente del tratado¹². Como ya he mencionado, algunas disposiciones de los tratados relativas a los derechos humanos han adquirido también la condición de normas consuetudinarias internacionales, o incluso de normas imperativas del Derecho Internacional general (normas de *ius cogens*), por lo que mantienen su carácter jurídicamente vinculante para todos los Estados, con plena independencia de las

¹¹ ARMAS PIRTER, F.; GONZÁLEZ NAPOLITANO, S.: “Secession and International Law: Latin American practice”, en: *Secession. International Law perspectives* (coord. por M. G. KOHEN), Cambridge University Press, Cambridge, 2006, p 375

¹² *Ibid.*, p. 181.

reglas establecidas por la Convención de Viena de 1978 sobre la sucesión de Estados en materia de tratados.

III. PRÁCTICA DE LA SUCESIÓN DE ESTADOS CON RESPECTO A LOS TRATADOS DE DERECHOS HUMANOS DE LAS NACIONES UNIDAS

I. Pertenencia a la Organización de las Naciones Unidas y sucesión de Estados.

La Carta de las Naciones Unidas prevé la pertenencia a la ONU, así como el procedimiento de admisión en sus arts. 3 y 4. Aunque la Carta de las Naciones Unidas no regula la sucesión de los Estados miembros en esta organización internacional, la ONU ha desarrollado una importante práctica al respecto.

A) Pertenencia a la Organización de las Naciones Unidas.

Los arts. 3 y 4 de la Carta distinguen entre Miembros originarios y Miembros admitidos en la ONU. Ambas categorías de Miembros gozan de los mismos derechos y obligaciones en virtud de la Carta: la distinción se refiere únicamente al procedimiento de admisión.

Según el art. 3, son Miembros originarios los Estados que cumplen una doble condición a) haber participado en la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Organización Internacional de San Francisco o haber firmado previamente la Declaración de las Naciones Unidas de 1 de enero de 1942; y b) haber firmado y ratificado la Carta de la ONU de acuerdo con su art. 110. De este modo, los Miembros originarios de la ONU fueron 51 Estados: los 50 Estados participantes en la Conferencia de San Francisco y Polonia que, aunque no participó en dicha Conferencia, había firmado previamente la Declaración de las Naciones Unidas.

Para la admisión de nuevos Miembros, el art. 4 de la Carta exige cinco condiciones sustantivas y establece el procedimiento a seguir. Las condiciones sustantivas son las siguientes 1) ser un Estado, es decir, reunir los elementos constitutivos de un Estado; 2) ser un Estado “amante de la paz”, condición que actualmente no tiene un significado concreto, puesto que los “Estados enemigos” durante la Segunda Guerra Mundial ya fueron admitidos como miembros de la ONU y, por tanto, esta condición se presume para todos los Estados; 3) aceptar las obligaciones contenidas en la Carta de la ONU. En la práctica, el cumplimiento de esta condición requiere una declaración expresa en este sentido por parte del Estado solicitante. Esta condición es ahora especialmente importante en el caso de los Estados que han adoptado una política de neutralidad permanente; 4) poder y querer cumplir estas obligaciones, lo que debe ser específicamente reconocido por los órganos de la ONU que deciden sobre la solicitud de adhesión; y 5) estar dispuesto a cumplirlas.

Estas cinco condiciones sustantivas son las únicas que se exigen para ser Miembro de la ONU. Estas condiciones están sujetas al juicio de la ONU. El juicio de la ONU en este caso significa el juicio de sus dos órganos mencionados en el art. 4.2 (el Consejo de Seguridad y la Asamblea General) y, en última instancia, el juicio de sus miembros.

Sin embargo, en un momento temprano de la práctica de la ONU, la Unión Soviética exigió que la admisión de un Estado se supeditara al requisito adicional de que otros Estados del bloque comunista también fueran admitidos como Miembros de la ONU. Por ello, la Asamblea General planteó dos preguntas a la Corte Internacional de Justicia (CIJ), que respondió en su primera Opinión Consultiva, de 28 de mayo de 1948, sobre las Condiciones de Admisión de un Estado como Miembro de las Naciones Unidas (art. 4 de la Carta). La primera pregunta se refería a si las condiciones establecidas en el art. 4, párrafo 1, tienen carácter exhaustivo, en el sentido de que una respuesta afirmativa llevaría a la conclusión de que un Miembro no está legalmente autorizado a hacer depender la admisión de condiciones no previstas expresamente en dicho artículo; mientras que una respuesta negativa, por el contrario, autorizaría a un Miembro a hacer depender la admisión también de otras condiciones.

La respuesta de la CIJ fue la siguiente:

“El significado natural de los términos utilizados [en el art. 4] lleva a la conclusión de que estas condiciones constituyen una enumeración exhaustiva y que no están concebidas como guías o ejemplos. Esta disposición perdería su fuerza y significado si otras condiciones, no conectadas con las expresamente previstas, pudieran exigirse. Las condiciones establecidas en el párrafo 1 del artículo 4 deben por lo tanto ser consideradas no meramente como condiciones necesarias, sino también como condiciones suficientes.

Tampoco puede argumentarse que las condiciones enumeradas sólo representen un mínimo indispensable, en el sentido de que podrían sobreimponerse a las mismas consideraciones políticas, impidiendo la admisión de un solicitante que las cumpliera. Tal interpretación sería contradictoria con los términos del párrafo 2 del artículo 4, que regula «la admisión de tales Estados». Llevaría a conferir a los Miembros un poder indefinido y prácticamente ilimitado de discreción en la imposición de nuevas condiciones. Tal poder sería contradictorio con el propio carácter del párrafo 1 del artículo 4 que, en razón de la estrecha conexión que establece entre la condición de Miembro y la observancia de los principios y obligaciones de la Carta, claramente constituye una regulación jurídica de la cuestión de la admisión de nuevos Estados»¹³.

13 *ICJ Reports 1948*, pp. 62-63.

La segunda cuestión se refería, en particular, a la exigencia por parte de un Estado miembro de condicionar su consentimiento a la admisión de un solicitante a la admisión de otros solicitantes. La CIJ fue contundente en su respuesta:

“Juzgada conforme a la regla que la Corte adopta en su interpretación del artículo 4, tal exigencia claramente constituye una condición nueva, dado que está totalmente desconectada de las condiciones prescritas en el artículo 4. También es una categoría completamente distinta de esas condiciones, dado que hace depender la admisión, no de las condiciones que se requieren de los solicitantes, calificaciones que se supone que deben cumplir, sino de consideraciones extrañas relativas a Estados distintos del Estado solicitante.

Las disposiciones del artículo 4 necesariamente implican que toda solicitud de admisión debería examinarse y votarse por separado y sobre sus propios méritos; de otra forma sería imposible determinar si un solicitante concreto cumple las condiciones necesarias. Subordinar el voto afirmativo sobre la admisión de un Estado solicitante a la condición de que otros Estados sean admitidos junto con dicho Estado, impediría a los Miembros el ejercer su juicio en cada caso con completa libertad, dentro del ámbito de las condiciones prescritas. Tal exigencia es incompatible con la letra y el espíritu del artículo 4 de la Carta”¹⁴.

A pesar del claro pronunciamiento de la CIJ, el veto de la Unión Soviética en el Consejo de Seguridad sólo pudo superarse mediante un acuerdo político que permitió la admisión conjunta de 16 nuevos Miembros el 14 de diciembre de 1955, entre ellos España, así como varios Estados del bloque comunista y varios “Estados enemigos” durante la Segunda Guerra Mundial.

El procedimiento de admisión de nuevos Estados Miembros está regulado en el art. 4, párrafo 2, que establece que “la admisión de tales Estados como Miembros de las Naciones Unidas se efectuará por decisión de la Asamblea General a recomendación del Consejo de Seguridad”. Ante el ejercicio del veto de la Unión Soviética por no admitirse su “exigencia”, la Asamblea General volvió a preguntar a la Corte si la admisión de un Estado como Miembro de la ONU podía efectuarse por decisión de la Asamblea General cuando el Consejo de Seguridad no hubiera adoptado una recomendación de admisión por no haber obtenido el candidato la mayoría de los votos requerida en el Consejo de Seguridad o por el voto negativo de un miembro permanente del Consejo de Seguridad. La CIJ, en su Opinión Consultiva de 3 de marzo de 1950 sobre la *Competencia de la Asamblea General para la Admisión de un Estado en las Naciones Unidas*, respondió no a la pregunta de la Asamblea General y, refiriéndose al art. 4, párrafo 2, declaró que:

¹⁴ *Ibid.*, p. 65.

“La Corte no tiene dudas sobre el significado de este texto. Requiere dos cosas para que se efectúe la admisión: una «recomendación» del Consejo de Seguridad y una «decisión» de la Asamblea General. Está en la naturaleza de las cosas que la recomendación deba preceder a la decisión. La palabra «recomendación» y el término «a» que la precede, implican la idea de que la recomendación es el fundamento de la decisión de admitir y que esta última descansa sobre la recomendación. Ambos actos son indispensables para formar el juicio de la Organización al que se refiere el párrafo previo del artículo 4. El texto bajo consideración significa que la Asamblea General sólo puede decidir si admite sobre la recomendación del Consejo de Seguridad; esta disposición determina las funciones respectivas de los dos órganos cuya acción combinada se requiere antes de que la admisión pueda ser efectuada; en otras palabras, la recomendación del Consejo de Seguridad es la condición previa a la decisión de la Asamblea General por la que se efectúa la admisión”¹⁵.

Desde la admisión de la República de Sudán del Sur el 9 de julio de 2011, la ONU cuenta con un total de 193 Estados Miembro¹⁶.

B) Sucesión de Estados en la Organización de las Naciones Unidas.

Aunque la Carta de la ONU no regula la sucesión de los Estados Miembros en esta organización internacional, la ONU ha desarrollado una importante práctica en este sentido. Esta práctica comenzó con el Acta de Independencia de la India, adoptada el 18 de julio de 1947¹⁷. El Acta de Independencia de la India estableció en la colonia india británica, a partir del 15 de agosto de 1947, dos “dominios” independientes, “que se conocerán respectivamente como India y Pakistán” (sección I(I)). González Campos subrayó que “al mismo tiempo, la pertenencia a todas las instituciones internacionales en las que participaba la Colonia Británica de la India pasaría al nuevo dominio de la India, mientras que Pakistán tendría que tomar las medidas oportunas para solicitar la adhesión a las Organizaciones en las que deseaba participar”¹⁸.

El 15 de agosto de 1947, fecha en la que Pakistán se independizó, el Ministro de Asuntos Exteriores de Pakistán solicitó al Secretario General de la ONU que Pakistán fuera considerado Miembro de la ONU como Estado sucesor de otro Estado Miembro de la ONU, como era la colonia británica de la India, de modo que los dos dominios de la India y Pakistán se convirtieran automáticamente en

15 *ICJ Reports 1950*, pp. 7-8.

16 Véase: <https://www.un.org/es/member-states/index.html>.

17 Véase: https://www.legislation.gov.uk/ukpga/1947/30/pdfs/ukpga_19470030_en.pdf.

18 GONZÁLEZ CAMPOS, J. D.: “Notas sobre la práctica de las Organizaciones Internacionales respecto a los efectos de la sucesión de Estados en el estatuto de miembro de la Organización”. *Revista Española de Derecho Internacional*, núm. 15 (3), 1962, p. 475.

Miembros de la ONU desde el día de su independencia. Fernández Casadevante destaca que la opinión de la Secretaría General era que, en el caso de la aparición de un nuevo Estado (Pakistán) a partir de otro Estado Miembro de la ONU (India), éste no podía reclamar la condición de Miembro de su predecesor¹⁹. Este criterio fue el que triunfó en el Consejo de Seguridad, que recomendó a la Asamblea General que Pakistán ingresara en la ONU de acuerdo con el procedimiento establecido en el art. 4 de la Carta de las Naciones Unidas (Resolución 29 (1947), de 21 de agosto de 1947). La Asamblea General decidió admitir a Pakistán como nuevo Miembro de la ONU el 30 de septiembre de 1947 [Resolución 108 (II)].

Durante los debates que tuvieron lugar en la Primera Comisión de la Asamblea General sobre esta cuestión, se decidió plantear a la Sexta Comisión (Jurídica) la siguiente pregunta “¿Cuáles serían las reglas jurídicas a que debería someterse en lo porvenir la admisión como Miembro de las Naciones Unidas de un Estado o de Estados que entrarán a la vida internacional por la división de un Estado Miembro de las Naciones Unidas?” Tras examinar el problema, el 8 de octubre de 1947 la Sexta Comisión acordó los siguientes principios:

“1. Que, como regla general, es conforme a los principios jurídicos presumir que un Estado que es Miembro de las Naciones Unidas no deja de serlo simplemente porque su constitución o sus fronteras hayan sufrido cambios, y que la extinción del Estado como persona jurídica reconocida en el orden internacional debe ser demostrada antes que sus derechos y obligaciones se consideren en consecuencia como desaparecidos.

2. Que cuando se crea un nuevo Estado, cualesquiera sean su territorio y población y tanto si forma como si no forma parte de un Estado Miembro de las Naciones Unidas, el nuevo Estado no puede, con arreglo al sistema previsto por la Carta, proclamar su condición de Miembro de las Naciones Unidas a menos que haya sido formalmente admitido como tal en virtud de las disposiciones de la Carta.

3. En los demás casos, cada uno deberá ser considerado de acuerdo con sus antecedentes.

4. La Sexta Comisión acordó transmitir estos principios a la Primera Comisión considerando que podían servir de normas generales a las Naciones Unidas

19 FERNÁNDEZ DE CASADEVANTE ROMANÍ, C.: “Secesión y sucesión (imposible) en la cualidad de miembro de la organización internacional”, en: *Consecuencias jurídicas de la secesión de entidades territoriales. Una visión para España* (coord. por C. FERNÁNDEZ DE CASADEVANTE ROMANÍ), Thomson Reuters Aranzadi, Cizur Menor, 2020, p. 359.

en relación con futuros casos, en la inteligencia de que cada caso debería ser examinado con arreglo a sus circunstancias especiales²⁰.

Tras analizar la práctica seguida por las organizaciones internacionales que constituyen el sistema de la ONU, Oanta ha concluido afirmando que siete décadas después, estos principios siguen siendo válidos en el marco de la ONU (y también de las demás Organizaciones y Agencias del sistema de la ONU) en relación con la sucesión de los Estados Miembros o el disfrute continuado de su pertenencia a esta Organización²¹.

A efectos de este artículo, me gustaría comentar únicamente el caso de Bangladesh. En marzo de 1971, Bangladesh declaró unilateralmente su independencia de Pakistán. En este caso, se consideró que Pakistán continuaba siendo un Estado Miembro de la ONU, mientras que Bangladesh tuvo que seguir el procedimiento de admisión de nuevos Estados en la ONU. La admisión de Bangladesh en la ONU no se produjo hasta el 17 de septiembre de 1974 (Resolución del Consejo de Seguridad 351 (1974), de 10 de junio de 1974, recomendando la admisión de Bangladesh; Resolución de la Asamblea General 3203 (XXIX), de 17 de septiembre de 1974, decidiendo la admisión de Bangladesh en la ONU), después de que el Estado de Bangladesh fuera reconocido por el Estado predecesor (Pakistán)²². Como señaló el profesor Crawford, este caso fue una manifestación muy clara del hecho de que en la ONU la admisión de un nuevo Estado resultante de un proceso de secesión está condicionada en gran medida por la posición adoptada por el Estado predecesor²³.

2. La sucesión de Estados y los tratados de derechos humanos de las Naciones Unidas.

El Derecho Internacional de los Derechos Humanos (DIDH) tiene un objetivo y una finalidad especial que consiste en la protección de los derechos fundamentales, básicos o esenciales de los seres humanos. Este hecho configura al DIDH como un sector del Derecho Internacional con relaciones verticales (reclamaciones individuales sobre derechos humanos contra un Estado) en lugar

20 Documento A/CN.4/149 y Add.I. La sucesión de Estados y la calidad de Miembro de las Naciones Unidas - Memorandum preparado por la Secretaría, p. 120, párr. 16. Véanse: MATHIAS, S.; TRENGOVE, S.: "Membership and Representation", en: *The Oxford Handbook of International Organization* (coord. por J. K. COGAN; I. HURD; I. JOHNSTON), Oxford University Press, Oxford, 2016, p. 972; O'CONNELL, D. P.: *State Succession in Municipal Law and International Law*, vol. 2. Cambridge University Press, Cambridge, 1967, p. 183; SHAW, M. N.: *International Law*, 8ª ed. Cambridge University Press, Cambridge, 2017, pp. 745-746; etc.

21 OANTA, G. A.: *La sucesión de Estados en las Organizaciones internacionales. Análisis de la práctica internacional*, Bosch editor, 2020, p. 97.

22 THIO, L. A.: "International Law and secession in the Asia and Pacific regions", en: *Secession. International Law Perspective* (coord. por M. G. KOHEN), Cambridge University Press, Cambridge, 2006, pp. 304-308.

23 CRAWFORD, J.: "State Practice and International Law in Relation to Secession", *British Year Book of International Law*, núm. 69 (1), 1998, pp. 85-117, pp. 92, 113 y 116.

de relaciones horizontales (reclamaciones entre Estados). A partir de esta premisa, varios estudiosos consideran que un caso de sucesión de Estados no supondría ninguna interrupción, ni en el disfrute de los derechos protegidos, ni en el nivel de protección de la población residente en el territorio²⁴.

Considero que, a este respecto, hay que distinguir entre las normas que tienen un ámbito de aplicación universal y los efectos de la sucesión de Estados en los denominados tratados universales de derechos humanos.

Es bien sabido que un momento temprano la CIJ reconoció la existencia de normas de alcance universal de aplicación, incluso sin ninguna obligación convencional. En su Opinión Consultiva sobre las *Reservas a la Convención del Genocidio*, la Corte declaró que:

“Los orígenes de la Convención muestran que la intención de las Naciones Unidas era condenar y castigar el genocidio como «un crimen de derecho internacional» que implica la negación del derecho a la existencia de grupos humanos enteros, una negación que conmociona la conciencia de la humanidad y provoca grandes pérdidas a la humanidad, y que es contraria a la ley moral y al espíritu y los objetivos de las Naciones Unidas (Resolución 96 (I) de la Asamblea General, 11 de diciembre de 1946). La primera consecuencia que se desprende de esta concepción es que los principios en los que se basa la Convención son principios que las naciones civilizadas reconocen como vinculantes para los Estados, incluso sin ninguna obligación convencional. Una segunda consecuencia es el carácter universal tanto de la condena del genocidio, como de la cooperación necesaria «para liberar a la humanidad de tan odioso flagelo» (Preámbulo de la Convención). Por lo tanto, la Asamblea General y las Partes Contratantes pretendían que la Convención sobre el Genocidio tuviera un alcance definitivamente universal. De hecho, fue aprobada el 9 de diciembre de 1948 mediante una resolución adoptada por unanimidad por cincuenta y seis Estados”²⁵.

Esta afirmación se refería a ciertas disposiciones (“los principios en los que se basa la Convención”) y no al texto completo de la Convención del Genocidio. Además, en esta Opinión Consultiva, la Corte analizó los efectos de las reservas formuladas por algunas Partes Contratantes que fueron objetadas por otras Partes Contratantes (“es inconcebible que las Partes Contratantes contemplaran fácilmente que una objeción a una reserva menor produjera tal resultado”, es

24 Véase RUIZ, F.: *Sucesión de Estados y salvaguardia de la dignidad humana. La sucesión de Estados en los tratados generales sobre protección de los derechos humanos y derecho humanitario*. Servicio de publicaciones de la Universidad de Burgos, Burgos, 2001, pp. 113-183, y la bibliografía allí citada.

25 *ICJ Reports 1951*, p. 23. Disponible en: <https://www.icj-cij.org/public/files/case-related/12/012-19510528-ADV-01-00-EN.pdf>.

decir, “la completa exclusión de la Convención de uno o más Estados”²⁶. En todo momento, la Corte se ocupó de los efectos de la sucesión de Estados en los tratados universales de derechos humanos en esta Opinión Consultiva.

Años más tarde, la CIJ desarrolló su propia interpretación sobre las relaciones entre la norma consuetudinaria y las disposiciones de los tratados. En su Sentencia de 27 de junio de 1986, en el caso relativo a las *Actividades Militares y Paramilitares en y contra Nicaragua (Nicaragua c. Estados Unidos)*. *Fondo, Sentencia*, la Corte declaró que:

“Incluso si la norma consuetudinaria y la norma convencional tuvieran exactamente el mismo contenido, esto no sería una razón para que la Corte sostuviera que la incorporación de la norma consuetudinaria al derecho convencional debe privar a la norma consuetudinaria de su aplicabilidad como algo distinto de la norma convencional. La existencia de normas idénticas en el Derecho internacional de los tratados y en el Derecho consuetudinario ha sido claramente reconocida por la Corte en los asuntos relativos a la plataforma continental del Mar del Norte. En gran medida, esos casos giraron en torno a la cuestión de si una norma consagrada en un tratado existía también como norma consuetudinaria, ya sea porque el tratado se había limitado a codificar la costumbre, o la había hecho «cristalizar», o porque había influido en su adopción posterior. La Corte consideró que esta identidad de contenido en el Derecho de los tratados y en el Derecho internacional consuetudinario no existía en el caso de la norma invocada, que aparecía en un artículo del tratado, pero no sugirió que dicha identidad quedara excluida como cuestión de principio: por el contrario, consideró que era evidente que algunos otros artículos del tratado en cuestión «se consideraban... como reflejo, o como cristalización, de normas recibidas o al menos emergentes del Derecho internacional consuetudinario» (*ICJ Reports 1969*, p. 39, párr. 63). En términos más generales, no hay motivos para sostener que cuando el Derecho internacional consuetudinario está compuesto por normas idénticas a las del Derecho de los tratados, este último «se sobreponga» al primero, de modo que el Derecho internacional consuetudinario no tenga en adelante una existencia propia”²⁷.

Sin embargo, una cuestión diferente se refiere a los efectos de la sucesión de Estados en los tratados universales de derechos humanos. Como se ha señalado anteriormente, varios estudiosos consideran que un caso de sucesión de Estados no supondría ninguna interrupción, ni en el disfrute de los derechos protegidos, ni en el nivel de protección de la población residente en el territorio. De hecho, en el marco de la ONU, el Comité de Derechos Humanos ha defendido la

26 *Ibid.*, p. 24.

27 *ICJ Reports 1986*, pp. 94-95, párr. 177. Disponible en: <https://www.icj-cij.org/en/case/70>.

idea de la continuidad de las obligaciones del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, a pesar de cualquier caso de sucesión de Estados Partes. En su Comentario General n° 26, el Comité de Derechos Humanos afirmó que:

“Los derechos consagrados en el Pacto [Internacional de Derechos Civiles y Políticos] corresponden a quienes viven en el territorio del Estado Parte de que se trate. El Comité de Derechos Humanos, tal como muestra su arraigada práctica, ha considerado sistemáticamente que, una vez que las personas tienen reconocida la protección de los derechos que les confiere el Pacto, esa protección pasa a ser subsumida por el territorio y siguen siendo beneficiarias de ella las personas, con independencia de los cambios que experimente la gobernación del Estado Parte, lo que incluye la desmembración en más de un Estado, la sucesión de Estados o cualquiera otra medida posterior que adopte el Estado Parte con objeto de despojar a esas personas de los derechos que les garantiza el Pacto.

En consecuencia, el Comité tiene el firme convencimiento de que el derecho internacional no permite que un Estado que haya ratificado el Pacto o se haya adherido a él originariamente o a título de sucesión lo denuncie ni se retire de él”²⁸.

Podemos preguntarnos si la tesis que afirma que los derechos consagrados en el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos “corresponden a quienes viven en el territorio del Estado Parte de que se trate”, con plena independencia de cualquier caso de sucesión de Estados ha sido reconocida o no como norma internacional. Es cierto que un miembro de la CIJ, el juez Weeramantry, sostuvo que la sucesión automática de Estados se ha convertido en “un principio del Derecho Internacional contemporáneo”. En su Opinión separada en la Sentencia del 11 de julio de 1996 sobre las objeciones preliminares en el caso relativo a la aplicación de la Convención para la Prevención y la Sanción del Delito de Genocidio (Bosnia y Herzegovina contra Yugoslavia), el juez Weeramantry sostuvo que:

“Todas las razones anteriores combinadas crean lo que me parece un principio del Derecho Internacional contemporáneo de que hay una sucesión automática de los Estados en una convención de derechos humanos tan vital como la Convención sobre el Genocidio. En ninguna parte se concentra más la protección del derecho humano por excelencia -el derecho a la vida- que en esa Convención.

Sin la sucesión automática en dicha Convención, tendríamos una situación en la que el sistema mundial de protección de los derechos humanos generaría continuamente lagunas en la parte más vital de su marco, que se abrirían y cerrarían

28 Documento de la ONU. CCPR/C/21/Rev.1/Add.8/Rev.1 (8 de diciembre de 1997). Comité de Derechos Humanos. Comentario General No. 26. Comentario general sobre cuestiones relacionadas con la continuidad de las obligaciones del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, párrafos. 4-5.

en función de la disolución de las antiguas autoridades políticas y la aparición de las nuevas. El sistema jurídico internacional no puede consentir un principio por el cual los individuos de estos Estados viviesen en un estado de continua incertidumbre respecto a la más fundamental de sus protecciones de derechos humanos. Este punto de vista desgarraría gravemente el tejido sin fisuras de las protecciones internacionales de los derechos humanos, pondría en peligro la paz y desviaría el derecho de los Propósitos y Principios de las Naciones Unidas, que todas las naciones, nuevas y antiguas, se han comprometido a perseguir²⁹.

Sin embargo, la idea de la sucesión automática de un Estado en un tratado de derechos humanos no ha sido reconocida aún como norma general del Derecho Internacional. Cuando Montenegro se separó de la República Federativa de Yugoslavia (Serbia y Montenegro) (RFY), se consideró que Serbia continuaba siendo un Estado -conservando así su condición de miembro de la ONU-, mientras que Montenegro fue calificado como Estado sucesor, y fue admitido como miembro de la ONU el 28 de junio de 2006, tras pasar por el procedimiento completo de admisión de nuevos Estados (Resolución 1691/2006 del Consejo de Seguridad, de 22 de junio de 2006, por la que se recomienda a la Asamblea General que admita a la República de Montenegro como miembro de la ONU. Resolución 60/264 de la Asamblea General, de 28 de junio de 2006, por la que se decide admitir a la República de Montenegro como miembro de las Naciones Unidas). Además, el Sr. Weeramantry finalizó su mandato como Juez de la CIJ en el año 2000, por lo que no pudo defender sus ideas sobre este tema cuando la Corte dictó finalmente su sentencia sobre el fondo en el caso relativo a la aplicación de la Convención sobre el Genocidio en 2007. La CIJ, principal órgano judicial de la ONU, en su Sentencia de 26 de febrero de 2007 sobre el fondo del asunto relativo a la Aplicación de la Convención *para la Prevención y la Sanción del Delito de Genocidio (Bosnia y Herzegovina contra Serbia y Montenegro)* adoptó la opinión contraria. La CIJ tuvo en cuenta que Montenegro, al separarse de Serbia, no había continuado con la personalidad jurídica internacional de la República Federativa de Yugoslavia y, por lo tanto, consideró que Montenegro no podía ser considerado un demandado en ese caso. Como declaró la Corte:

“La Corte recuerda un principio fundamental según el cual ningún Estado puede someterse a su jurisdicción sin su consentimiento; como la Corte observó en el caso de *Ciertas tierras fosfáticas en Naurú (Naurú c. Australia)*, la «jurisdicción de la Corte depende del consentimiento de los Estados y, en consecuencia, la Corte no puede obligar a un Estado a comparecer ante ella...». (Objeciones preliminares, Sentencia, *ICJ Reports 1992*, p. 260, párrafo 53). En su Sentencia

29 Opinión separada del juez Weeramantry. Aplicación de la Convención para la Prevención y la Sanción del Delito de Genocidio (Bosnia y Herzegovina contra Yugoslavia), Objeciones Preliminares, Sentencia, *ICJ Reports 1996*, pp. 63-64.

de 11 de julio de 1996, cuya importancia se explicará más adelante, la Corte consideró que dicho consentimiento existía, a los efectos del presente caso, por parte de la RFY, que posteriormente asumió el nombre de Serbia y Montenegro, sin que por ello cambiara su personalidad jurídica. Los hechos relatados en los párrafos 67 a 69 *supra* demuestran claramente que la República de Montenegro no continúa con la personalidad jurídica de Serbia y Montenegro; por tanto, no puede haber adquirido, sobre esa base, la condición de demandada en el presente caso. También se desprende del escrito de 29 de noviembre de 2006, citado en el apartado 72 *supra*, que la República de Montenegro no da su consentimiento a la competencia de la Corte sobre ella a efectos del presente litigio. Además, la demandante no afirmó en su carta de 16 de octubre de 2006 que Montenegro siguiera siendo parte en el presente caso, sino que se limitó a subrayar su opinión sobre la responsabilidad conjunta y solidaria de Serbia y Montenegro.

La Corte señala, por tanto, que la República de Serbia sigue siendo parte demandada en el caso, y en la fecha de la presente Sentencia es, de hecho, la única demandada. En consecuencia, las conclusiones que la Corte pueda hacer en la parte dispositiva de la presente Sentencia deben dirigirse a Serbia³⁰.

De ahí que la idea de la sucesión automática del Estado en los tratados universales de derechos humanos no se haya convertido todavía en una norma de Derecho Internacional general. Si ese hubiera sido el caso, el art. IX de la Convención sobre el Genocidio hubiera sido, como cláusula compromisoria, fundamento jurídico suficiente para el reconocimiento de la competencia de la Corte por parte de la República de Montenegro. De hecho, Ruiz ha calificado la práctica de los Estados en esta materia como “una práctica diversa, incluso contradictoria”³¹. Como ha señalado Chinchón Álvarez, mientras que los antiguos Estados yugoslavos de Eslovenia, Croacia, Bosnia-Herzegovina y Macedonia se declararon continuadores de las obligaciones de la anterior Yugoslavia, los antiguos Estados soviéticos no se consideraron vinculados por los tratados celebrados por la Unión Soviética y optaron por adherirse a ellos. Así, por lo que respecta al Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, de los Estados surgidos desde finales del siglo X, once Estados se convirtieron en Partes Contratantes por adhesión (todos los de la antigua Unión Soviética, incluidas las tres Repúblicas Bálticas) y ocho Estados por sucesión (todos los Estados surgidos de la antigua Yugoslavia, así como de la disolución de Checoslovaquia). En cuanto al Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, doce Estados expresaron su consentimiento mediante la adhesión (los mismos que arriba, más Eritrea) y los ocho Estados mencionados anteriormente mediante la notificación de sucesión.

30 Caso relativo a la aplicación de la Convención para la Prevención y la Sanción del Delito de Genocidio (Bosnia y Herzegovina contra Serbia y Montenegro). Sentencia de 26 de febrero de 2007. Sentencia, *ICJ Reports 2007*, p. 76, párrs. 76-77.

31 Ruiz, F.: *Sucesión de Estados*, cit. p. 155.

Incluso en el caso más reciente de Sudán del Sur, este Estado ha consentido en obligarse por todos los tratados de derechos humanos de los que el Estado de Sudán era Parte Contratante mediante la adhesión, no a través de la sucesión de Estados³².

Además, es evidente que la teoría de la sucesión automática del Estado en los tratados internacionales de derechos humanos no puede aplicarse a todos los casos de nuevos Estados emergentes. Esta teoría exige, al menos, que el Estado predecesor sea Parte Contratante de ese tratado para considerar la sucesión automática del Estado en ese tratado. Por ejemplo, ya he mencionado que Bangladesh declaró unilateralmente su independencia de Pakistán en marzo de 1971, pero la admisión de Bangladesh en la ONU no se produjo hasta el 17 de septiembre de 1974. Cuando Bangladesh se convirtió en un Estado Miembro de la ONU, la única forma que tuvo de quedar vinculado por el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos fue mediante su adhesión, no mediante la notificación de una sucesión de Estados. De hecho, Bangladesh se adhirió a este Pacto el 6 de septiembre de 2000, mientras que Pakistán, el Estado predecesor, ratificó este tratado varios años después, el 23 de junio de 2010³³.

IV. PRÁCTICA DE LA SUCESIÓN DE ESTADOS CON RESPECTO A LOS TRATADOS DE DERECHOS HUMANOS CELEBRADOS POR EL CONSEJO DE EUROPA

I. Pertenencia al Consejo de Europa y sucesión de Estados.

El Estatuto del Consejo de Europa³⁴ prevé la admisión de nuevos Estados miembros y también contempla la eventual retirada de cualquier Estado miembro de esta organización (art. 7). Sin embargo, el Estatuto no contiene ninguna disposición relativa a la sucesión de los Estados en el Consejo de Europa.

A) Pertenencia al Consejo de Europa.

De acuerdo con el art. 2 de su Estatuto “Los Miembros del Consejo de Europa son las Partes que intervienen en el presente Estatuto”. El art. 3 establece los requisitos que debe cumplir cualquier Estado europeo que aspire a convertirse en Miembro del Consejo de Europa. Así:

32 CHINCHÓN ÁLVAREZ, J.: “Responsabilidad internacional del Estado y fenómenos de secesión: régimen general y particularidades en el ámbito del Derecho Internacional de los Derechos Humanos. Especial atención a la práctica del Consejo de Europa”, en: *Consecuencias jurídicas de la secesión de entidades territoriales. Una visión para España* (coord. por C. FERNÁNDEZ DE CASADEVANTE ROMANÍ). Thomson Reuters Aranzadi, Cizur Menor, 2020, p. 421.

33 Véase: https://treaties.un.org/Pages/ViewDetails.aspx?src=TREATY&mtdsg_no=IV-4&chapter=4&clang=_en.

34 Véase: <https://www.boe.es/buscar/doc.php?id=BOE-A-1978-5972>.

“Cada uno de los Miembros del Consejo de Europa reconoce el principio del imperio del derecho y el principio en virtud del cual cualquier persona que se halle bajo su jurisdicción ha de gozar de los derechos humanos y de las libertades fundamentales, y se compromete a colaborar sincera y activamente en la consecución de la finalidad definida en el Capítulo primero”.

Estos principios se verificarán para cualquier admisión de un nuevo Estado miembro. FERNÁNDEZ DE CASADEVANTE ha afirmado correctamente que el frustrado intento de secesión ilegal de la “República Catalana” del Reino de España no cumplía estos criterios, lo que le habría impedido adquirir la condición de Miembro del Consejo de Europa. Este intento de secesión ilegal se llevó a cabo violando más de una docena de sentencias del Tribunal Constitucional español³⁵. El 11 de marzo de 2017, la Comisión Europea para la Democracia por el Derecho (también conocida como Comisión de Venecia), concluyó que:

“La Comisión de Venecia recuerda que las sentencias de los Tribunales Constitucionales son definitivas y de obligado cumplimiento. Como corolario de la supremacía de la Constitución, las resoluciones judiciales del Tribunal Constitucional deben ser respetadas por parte de todos los órganos públicos y por los particulares. Ignorar una resolución judicial del Tribunal Constitucional equivale a ignorar la Constitución y el poder constituyente que han atribuido la competencia de garantizar dicha supremacía al Tribunal Constitucional. Cuando cualquier autoridad pública rehúsa cumplir una sentencia del Tribunal Constitucional, él o ella viola los principios del Estado de derecho, la separación de poderes y la leal cooperación entre organismos estatales. Por tanto, las medidas para hacer cumplir dichas resoluciones judiciales son legítimas...”³⁶.

Argumentando esta conclusión en contra de los independentistas catalanes, el Tribunal Europeo de Derechos Humanos (TEDH) también sostuvo que el cumplimiento de las sentencias de los Tribunales Constitucionales es obligatorio, siendo estos últimos competentes para tomar las medidas que consideren oportunas para lograrlo³⁷.

A partir de 1990, la Asamblea Consultiva del Consejo de Europa empezó a exigir a todos los Estados anteriormente bajo la influencia de la Unión Soviética que solicitaban su admisión en el Consejo de Europa que se comprometieran a

35 FERNÁNDEZ DE CASADEVANTE ROMANÍ, C.: “Secesión y sucesión (imposible)”, cit. pp. 368-369

36 Comisión Europea para la Democracia a través del Derecho (Comisión de Venecia). Dictamen 827/2015. CDL-AD (2017)003. Dictamen sobre la Ley de 16 de octubre de 2015 de reforma de la Ley Orgánica 2/1979 del Tribunal Constitucional, aprobado por la Comisión de Venecia en su 110ª Sesión Plenaria (Venecia, 10-11 de marzo de 2017), párr. 69. Disponible en: https://www.mjusticia.gob.es/es/AreaInternacional/TribunalEuropeo/Documents/1292428911935-Comision_de_VeneciaDictamen_sobre_LO_2_1979_del_TC.PDF.

37 Tribunal Europeo de Derechos Humanos, Decisión sobre la admisibilidad de 7 de mayo de 2019. Solicitud nº 75147/17. María Carme Forcadell i Lluís y otros c. España, párr. 36.

ratificar el Convenio Europeo de Derechos Humanos para poder recomendar su admisión al Comité de Ministros. A partir de 1993, también se exigió el compromiso de ratificar el Protocolo n° 6 sobre la abolición de la pena de muerte³⁸.

Si se cumplen todos estos requisitos, entonces, de acuerdo con el art. 4:

“Cualquier Estado europeo, considerado capaz de cumplir las disposiciones del artículo 3, y que tenga voluntad de hacerlo, podrá ser invitado por el Comité de Ministros a convertirse en Miembro del Consejo de Europa. El Estado así invitado tendrá la calidad de Miembro tan pronto como se remita en su nombre al Secretario General un instrumento de adhesión al presente Estatuto”.

B) Sucesión de Estados en el Consejo de Europa.

El Estatuto del Consejo de Europa no contiene ninguna disposición relativa a los efectos de la sucesión de Estados ni en la condición de Miembro del Consejo de Europa, ni en los tratados de derechos humanos concluidos por el Consejo de Europa. Sin embargo, esta organización regional ha establecido una práctica relevante en dos casos recientes: la disolución de la antigua República de Checoslovaquia y la aparición de dos nuevos Estados; y la separación acordada de Montenegro de la antigua República Federal de Yugoslavia (Serbia y Montenegro).

Por una parte, la disolución de la antigua República de Checoslovaquia y la aparición de dos nuevos Estados tuvo lugar el 31 de diciembre de 1992. Sólo 8 días después, el Comité de Ministros celebró una reunión para pronunciarse sobre la particularidad de las solicitudes de adhesión presentadas por la República Checa y la República Eslovaca, ya que la antigua República de Checoslovaquia, cuya disolución el 31 de diciembre de 1992 fue el origen de estas dos solicitudes, ya era miembro del Consejo de Europa. En esta reunión, el Presidente dijo que los diputados tendrían que decidir sobre dos cuestiones importantes: “¿debía el Comité de Ministros transmitir las dos solicitudes de adhesión a la Asamblea Parlamentaria para que ésta emitiera un dictamen y, en caso afirmativo, cómo debía tratarse la solicitud de adhesión a diversos convenios del Consejo de Europa?”³⁹.

Durante los debates, el Presidente constató que “se había alcanzado un consenso en el Comité de Ministros sobre el procedimiento a seguir en este asunto”. Los Ministros aceptaron que los dos Estados solicitantes debían pasar por las siguientes etapas: expresión de su deseo de adhesión al Consejo de

38 Véase: <https://www.boe.es/boe/dias/1985/04/17/pdfs/A10196-10196.pdf>.

39 Committee of Ministers. Doc. CM/Del/Concl(93) 484ter y 484quater. Conclusions of the 484ter Meeting of the Ministers' Deputies. Held in Strasbourg on 8 January 1993, p. 7. Véase: BOU FRANCH, V.: “El Consejo de Europa y la abolición total de la pena de muerte en Europa”, *Revista jurídica del Perú*, núm. 41, 2002, pp. 207-213.

Europa, transmisión rápida de sus solicitudes a la Asamblea para que ésta emita un dictamen y, por último, decisión del Comité de Ministros y emisión de un certificado de modificación del Estatuto para tener en cuenta la nueva situación tras la disolución de Checoslovaquia. Varias delegaciones subrayaron la necesidad de tratar a ambos Estados de igual a igual⁴⁰.

Al término de esta reunión, los diputados del Comité de Ministros concluyeron que ellos:

“2. han tomado nota de las declaraciones realizadas por la República Checa y la República Eslovaca, que figuran en las cartas reproducidas en los documentos CM(93)1 y CM(93)2, en el sentido de que desean asumir la sucesión de la República Federal Checa y Eslovaca;

3. han decidido que, en relación con el Estatuto de la Organización, el estatuto de Miembro sólo podía concederse una vez que el Comité de Ministros, a la luz del dictamen de la Asamblea Parlamentaria, hubiera comprobado que se respetaban las condiciones para ser Miembro de la Organización;

4. han decidido transmitir las solicitudes de adhesión de la República Checa y de la República Eslovaca a la Asamblea Parlamentaria para que ésta emita su dictamen, y han invitado a la Secretaría a preparar, sobre la base de los debates que han tenido lugar en la presente reunión, proyectos de resoluciones a tal efecto⁴¹.

Tras seguir este procedimiento, tanto la República Checa como la República Eslovaca se convirtieron en nuevos Miembros del Consejo de Europa por adhesión, no por sucesión de Estados, el 30 de junio de 1993.

Por otra parte, la separación acordada de Montenegro de la antigua República Federal de Yugoslavia (Serbia y Montenegro) tuvo lugar el 3 de junio de 2006. Por lo que respecta a la República de Serbia, los Diputados del Consejo de Ministros tomaron nota del contenido de las cartas del 5 de junio de 2006 en las que el Sr. *Boris Tadić*, Presidente de la República de Serbia, informó respectivamente al Sr. *Sergey Lavrov*, Presidente en ejercicio del Comité de Ministros, y al Sr. *Terry Davis*, Secretario General del Consejo de Europa, que, sobre la base del art. 60 de la Carta Constitucional de Serbia y Montenegro, activada por la Declaración de Independencia adoptada por la Asamblea Nacional de Montenegro el 3 de junio de 2006, la República de Serbia continuará con la condición de miembro del Consejo de Europa que hasta ahora ejercía la Unión de Estados de Serbia y

40 Committee of Ministers. Doc. CM/Del/Concl(93) 484ter y 484quater. Conclusions of the 484ter Meeting of the Ministers' Deputies. Held in Strasbourg on 8 January 1993, pp. 12-13.

41 Ibid., pp. 23-24.

Montenegro, así como con las obligaciones y compromisos derivados de la misma. Por lo tanto, adoptaron la siguiente decisión:

“El Comité de Ministros del Consejo de Europa ha tomado nota hoy de que, tras la declaración de independencia de la República de Montenegro el 3 de junio de 2006, y de conformidad con el artículo 60 de la Carta Constitucional de la Unión Estatal de Serbia y Montenegro, la República de Serbia seguirá siendo el Miembro de la Unión Estatal en el Consejo de Europa y asumirá las obligaciones y compromisos correspondientes”⁴².

En la misma reunión, los miembros del Comité de Ministros tomaron nota de las cartas de los días 6 y 12 de junio de 2006⁴³ en las que el Sr. *Miodrag Vlahovic*, Ministro de Asuntos Exteriores de la República de Montenegro, informaba al Sr. *Terry Davis*, Secretario General del Consejo de Europa, que la República de Montenegro deseaba convertirse en Miembro del Consejo de Europa; sucederla en los convenios del Consejo de Europa que habían sido firmados y ratificados por Serbia y Montenegro; y ser miembro de los acuerdos parciales en los que Serbia y Montenegro eran miembros. Afirmaron que, de conformidad con el Estatuto de la Organización, la adhesión podía concederse una vez que el Comité de Ministros, previa consulta a la Asamblea Parlamentaria, hubiera considerado que se cumplían las condiciones para la adhesión. Por lo tanto, decidieron transmitir la solicitud de adhesión de la República de Montenegro a la Asamblea Parlamentaria para que emitiera un dictamen. Por consiguiente, en relación con la solicitud de adhesión de la República de Montenegro al Consejo de Europa, los Ministros adoptaron la siguiente declaración:

“El Comité de Ministros se remite a su declaración del 24 de mayo de 2006 sobre el referéndum organizado en Montenegro el 21 de mayo, y a la declaración de independencia de la República de Montenegro del 3 de junio de 2006.

El Comité de Ministros ha tomado nota con satisfacción de la solicitud de adhesión de la República de Montenegro al Consejo de Europa y la ha transmitido -de acuerdo con el procedimiento habitual- a la Asamblea Parlamentaria para que emita su dictamen.

El Comité de Ministros se congratula de la intención expresada por las autoridades de la República de Montenegro de respetar y aplicar las obligaciones y compromisos contraídos por la Unión Estatal de Serbia y Montenegro como Estado miembro del Consejo de Europa”⁴⁴.

42 Committee of Ministers. Doc. CM/Del/Dec(2006)967 (16 June 2006): Decisions adopted by the Ministers' Deputies. 967^o meeting, 14 June 2006, pp. 15-18. Disponible en: <https://rm.coe.int/16805d7c54>.

43 Estas dos cartas están disponibles en inglés en: <https://rm.coe.int/16805d801f>.

44 Committee of Ministers. Doc. CM/Del/Dec(2006)967, cit., pp. 18-19.

Además, estuvieron de acuerdo en que:

“Entre el momento en que el Consejo de Europa tome nota de la separación de Montenegro de Serbia y su adhesión como nuevo Miembro del Consejo de Europa, la República de Montenegro no será un Estado Miembro del Consejo de Europa. De acuerdo con la carta del Ministro de Asuntos Exteriores de 6 de junio de 2006, la República de Montenegro ya ha solicitado ser Miembro del Consejo de Europa. La solicitud se examinará de acuerdo con el procedimiento habitual (dictamen de la Asamblea Parlamentaria y Resolución del Comité de Ministros invitando a la República de Montenegro a convertirse en Estado Miembro)”⁴⁵.

Tras el dictamen de la Asamblea Parlamentaria⁴⁶, la República de Montenegro se convirtió en Estado Miembro del Consejo de Europa por adhesión, no por sucesión de Estados, el 11 de mayo de 2007.

2. La sucesión de Estados y los tratados de derechos humanos del Consejo de Europa.

En los dos casos anteriormente comentados, los Estados miembros y los principales órganos del Consejo de Europa han seguido la tesis de la sucesión automática de Estados respecto a los tratados sobre derechos humanos celebrados por el Consejo de Europa.

A) *La disolución de la antigua República de Checoslovaquia.*

En el caso de la disolución de la antigua República de Checoslovaquia y la aparición de dos nuevos Estados (República Checa y República Eslovaca) el 31 de diciembre de 1992, su carácter acordado favoreció la aplicación de la sucesión automática de Estados a los tratados de derechos humanos adoptados por el Consejo de Europa. Durante la reunión del Comité de Ministros para dar su respuesta inicial a las solicitudes de adhesión presentadas por la República Checa y la República Eslovaca, el Director de Asuntos Jurídicos dijo que “la idea que subyace en el documento preparado por la Dirección de Asuntos Jurídicos es que los dos Estados son efectivamente sucesores. Los dos Estados habían expresado su deseo de ser sucesores en sus respectivas cartas del 1 de enero”. Añadió que: “corresponde al Comité de Ministros decidir si puede aceptar que los dos Estados se consideren sucesores de la República Federal Checa y Eslovaca en lo que respecta al Convenio Europeo de Derechos Humanos”⁴⁷.

45 Council of Europe. Ministers’ Deputies. CM Documents. CM(2006)104-rev (14 June 2006): 967 Meeting, 14 June 2006. 2 Political questions. 2.3 State Union of Serbia and Montenegro, p. 2.

46 Political Affairs Committee. Parliamentary Assembly. Doc. 11204 (12 March 2007): Accession of the Republic of Montenegro to the Council of Europe, Report.

47 Comité de Ministros. Doc. CM/Del/Concl(93) 484ter y 484quater, cit., p. 21.

La conclusión de los Ministros sobre este punto fue:

“Los Ministros (...)

10. han tomado nota con satisfacción de las declaraciones de la República Checa y de la República Eslovaca por las que se consideran obligadas, a partir del 1 de enero de 1993, por el Convenio para la Salvaguardia de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales y por sus Protocolos nº 1, 4, 6, 7, 9 y 10, así como por las declaraciones previstas en los artículos 25 y 46 del Convenio”.

La Asamblea Parlamentaria también mantuvo la misma idea en su dictamen. Además, la Oficina de Tratados del Consejo de Europa informa de que el Convenio para la Salvaguarda de los Derechos Humanos y las Libertades Fundamentales entró en vigor, tanto para la República Checa como para la República Eslovaca, el 1 de enero de 1993, es decir, el primer día de la independencia de ambos Estados. Además, la nota explicativa nº. 17 informa que las fechas de firma y ratificación de este Convenio para ambos Estados son las mismas realizadas “por la antigua República Federal Checa y Eslovaca”⁴⁸. Por lo tanto, en este caso está muy claro que todas las partes interesadas querían aplicar la sucesión automática de Estados en el Convenio para la Salvaguarda de los Derechos Humanos y las Libertades Fundamentales.

B) La separación de Montenegro de la antigua República Federal de Yugoslavia (Serbia y Montenegro).

Ya he mencionado que el Comité de Ministros consideró que “la República de Serbia continuará siendo miembro de la Unión de Estados en el Consejo de Europa y asumirá las obligaciones y compromisos correspondientes”. Profundizando en la idea de que la República de Serbia era la continuadora de la antigua Unión de Estados de Serbia y Montenegro, los Ministros consideraron que ninguna de las tres excepciones previstas en el artículo 35 de la Convención de Viena sobre la sucesión de Estados en materia de Tratados era aplicable al presente caso y, por lo tanto, que era válida la disposición que establece que “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 un Estado estuviera en vigor respecto del Estado predecesor continuará en vigor respecto del resto de su territorio”. Los Ministros añadieron que:

“Por lo tanto, dado que el Presidente de la República de Serbia ha informado que la República de Serbia continúa siendo miembro del Consejo de Europa de la Unión Estatal de Serbia y Montenegro, y tras una decisión del Comité de

⁴⁸ Véase Council of Europe. Treaty Office. Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms. Chart of signatures and ratifications. Status as of 04/03/2021.

Ministros con respecto a esta información, Serbia seguirá siendo Parte en todos los convenios y acuerdos ratificados o que hayan sido objeto de una adhesión por parte de Serbia y Montenegro. En cuanto a los tratados firmados y no ratificados por Serbia y Montenegro, la República de Serbia podrá, en cualquier momento, ratificarlos⁴⁹.

La situación con la República de Montenegro era un poco diferente. En dos cartas del Sr. *Miodrag Vlahovic*, Ministro de Asuntos Exteriores de Montenegro, al Secretario General del Consejo de Europa, el Sr. *Terry Davis*, fechadas el 6 y el 12 de junio de 2006, Montenegro hizo saber que, como nuevo Estado independiente, “desearía establecer su estatus de sucesor de todos los convenios, cartas o acuerdos del Consejo de Europa de los que Serbia y Montenegro era Parte o Miembro”. En su respuesta inicial, el Comité de Ministros “acogió con satisfacción la intención expresada por las autoridades de la República de Montenegro de respetar y aplicar las obligaciones y compromisos contraídos por la Unión Estatal de Serbia y Montenegro como Estado Miembro del Consejo de Europa”⁵⁰.

La Asamblea Parlamentaria adoptó una actitud similar:

“La Asamblea acoge con satisfacción la intención de las autoridades de la República de Montenegro de cumplir los tratados internacionales y otros acuerdos de los que la Unión Estatal de Serbia y Montenegro era Parte. La Asamblea se siente especialmente satisfecha al constatar, a este respecto, que Montenegro considera que desde el 3 de junio de 2006 está vinculado por las obligaciones derivadas del Convenio Europeo de Derechos Humanos”⁵¹.

Por lo tanto, la Asamblea Parlamentaria requirió a la República de Montenegro:

“confirmar por escrito, a más tardar en la fecha de la adhesión, que, en virtud de la notificación de sucesión contenida en las cartas de 6 y 12 de junio de 2006 del Ministro de Asuntos Exteriores de la República de Montenegro al Secretario General del Consejo de Europa, Montenegro se considera vinculado, con efecto a partir del 6 de junio de 2006, al Convenio para la Protección de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales y a los Protocolos n° 1, 4, 6, 7, 12, 13 y 14 del Convenio y al Convenio Europeo para la Represión del Terrorismo”⁵².

El Comité de Ministros sí consideró diferentes posibilidades en relación con el deseo de la República de Montenegro de considerarse vinculada por el Convenio

49 Council of Europe. Ministers' Deputies. CM Documents. CM(2006)104-rev, cit., p. 2.

50 Committee of Ministers. Doc. CM/Del/Dec(2006)967, cit., p 18-19.

51 Political Affairs Committee. Parliamentary Assembly. Doc. 11204 (12 March 2007): Accession of the Republic of Montenegro to the Council of Europe, Report, point 10.

52 Ibid., punto 19.1.1.

para la Salvaguarda de los Derechos Humanos y las Libertades Fundamentales desde el primer día de su independencia:

“La Convención de Viena sobre la sucesión de Estados en materia de tratados establece en su artículo 16 que «Ningún Estado de reciente independencia estará obligado a mantener en vigor un tratado, o a pasar a ser Parte de él, por el solo hecho de que en la fecha de la sucesión de Estados el tratado estuviera en vigor respecto del territorio al que se refiera la sucesión de Estados». Sin embargo, de la Carta del 6 de junio de 2006 se desprende que la República de Montenegro está decidida a respetar y aplicar todos los convenios y protocolos del Consejo de Europa que la Unión Estatal de Serbia y Montenegro ha firmado y ratificado hasta ahora.

En cuanto a los tratados ratificados por Serbia y Montenegro, la misma Convención especifica (en su artículo 17) que, bajo ciertas condiciones, “un Estado de reciente independencia podrá, mediante una notificación de sucesión, hacer constar su calidad de Parte en cualquier tratado multilateral que en la fecha de la sucesión de Estados estuviera en vigor respecto del territorio al que se refiere la sucesión de Estados”. Sin embargo, en la práctica esta sucesión no será automática, y requeriría una decisión del Comité de Ministros sobre el hecho de que este Estado sí es Parte de los Tratados y los Acuerdos Parciales de los que era Parte el Estado predecesor (...)”.

Por último, el Comité de Ministros optó por la sucesión automática de la República de Montenegro en este Convenio:

“En el caso de los Convenios abiertos únicamente a los Estados miembros del Consejo de Europa, el Comité de Ministros puede decidir considerar a la República de Montenegro como Parte de estos Convenios sólo en el momento de su adhesión al Consejo de Europa. No obstante, debe considerarse que la República de Montenegro ya ha manifestado su intención de considerarse vinculada por estos Convenios a partir de la fecha de la notificación de sucesión. En este caso, el Comité de Ministros puede decidir considerar a la República de Montenegro como Parte de estos Convenios, con efecto retroactivo a la fecha de la notificación de la sucesión. La ventaja de esta solución (que se adoptó en el caso de la República Checa y Eslovaquia) sería la de garantizar la aplicación ininterrumpida a uno o varios de los convenios en cuestión, que son el Convenio para la Protección de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales y el Convenio Europeo para la Represión del Terrorismo, así como el Acuerdo General sobre Privilegios e Inmunidades”.

Aunque la República de Montenegro se convirtió en Estado Miembro del Consejo de Europa por adhesión, y no por sucesión de Estados, el 11 de mayo de

2007, la Oficina de Tratados del Consejo de Europa informa de que el Convenio para la Salvaguarda de los Derechos Humanos y las Libertades Fundamentales entró en vigor para la República de Montenegro el 6 de junio de 2006, es decir, el primer día de su independencia. Además, la nota explicativa n.º 56 informa de que las fechas de firma y ratificación de este Convenio para la República de Montenegro son las mismas “fechas de firma y ratificación por la Unión Estatal de Serbia y Montenegro”⁵³.

De hecho, como ha señalado CHINCHÓN ÁLVAREZ⁵⁴, el TEDH, siguiendo expresamente el Comentario General n.º 26 del Comité de Derechos Humanos de la ONU: Continuidad de las obligaciones⁵⁵, ha defendido la sucesión automática tanto de la República Checa como de la República Eslovaca, así como de la República de Montenegro, respecto del Convenio Europeo para la Salvaguarda de los Derechos Humanos y las Libertades Fundamentales:

“El Tribunal señala, por lo que respecta al presente asunto, que:

i) la única interpretación razonable del artículo 5 de la Ley Constitucional sobre la aplicación de la Constitución de la República de Montenegro, la redacción del artículo 44 de la Ley montenegrina sobre el derecho a un juicio en un plazo razonable y, de hecho, las propias observaciones del Gobierno montenegrino, es que todos ellos sugieren que Montenegro debería considerarse vinculado por el Convenio, así como por sus Protocolos, a partir del 3 de marzo de 2004, fecha en que estos instrumentos entraron en vigor respecto de la Unión Estatal de Serbia y Montenegro;

(ii) el propio Comité de Ministros había aceptado, aparentemente debido a la anterior ratificación del Convenio por parte de la Unión Estatal de Serbia y Montenegro, que no era necesario que Montenegro depositara su propia ratificación formal del Convenio;

iii) aunque las circunstancias de la creación de las Repúblicas Checa y Eslovaca como Estados separados no eran evidentemente idénticas al presente caso, la respuesta del Tribunal a esta situación es pertinente: a saber, a pesar de que la República Federal Checa y Eslovaca era Parte del Convenio desde el 18 de marzo de 1992 y de que el 30 de junio de 1993 el Comité de Ministros había admitido a los dos nuevos Estados en el Consejo de Europa y había decidido que se consideraría que habían sucedido al Convenio con carácter retroactivo

53 Véase Council of Europe. Treaty Office. Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms. Chart of signatures and ratifications. Status as of 04/03/2021.

54 CHINCHÓN ÁLVAREZ, J.: “Responsabilidad internacional”, cit., pp. 410 y 424-425.

55 European Court of Human Rights, Case of *Bijelić v. Montenegro and Serbia* (Application no. 11890/05). Judgment 28 April 2009, pár. 58.

a partir de su independencia el 1 de enero de 1993, la práctica del Tribunal ha sido considerar que la fecha operativa en los casos de violaciones continuas que surgieron antes de la creación de los dos Estados separados era el 18 de marzo de 1992 y no el 1 de enero de 1993 (véase, por ejemplo, *Konečný c. República Checa*, nos. 47269/99, 64656/01 y 65002/01, § 62, 26 de octubre de 2004).

A la vista de lo anterior, dados los requisitos prácticos del artículo 46 del Convenio, así como el principio de que los derechos fundamentales protegidos por los tratados internacionales de derechos humanos deben pertenecer efectivamente a los individuos que viven en el territorio del Estado Parte en cuestión, a pesar de su posterior disolución o sucesión, el Tribunal considera que tanto el Convenio como el Protocolo nº 1 deben considerarse en vigor de forma continuada respecto a Montenegro a partir del 3 de marzo de 2004, entre el 3 de marzo de 2004 y el 5 de junio de 2006, así como posteriormente⁵⁶.

V. LA SUCESIÓN DE ESTADOS Y LA CARTA DE DERECHOS FUNDAMENTALES DE LA UNIÓN EUROPEA.

Los efectos de la sucesión de Estados respecto a la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea (UE) dependen de los Tratados constitutivos de la UE y no de las disposiciones que constituyen el Derecho de sucesión de Estados. El art. 4 de la Convención de Viena de 1978 sobre la sucesión de Estados en materia de tratados establece que esta Convención “se aplicará a los efectos de la sucesión de Estados respecto de: a) Todo tratado que sea un instrumento constitutivo de una organización internacional, sin perjuicio de las normas relativas a la adquisición de la calidad de miembro y sin perjuicio de cualquier otra norma pertinente de la organización”. Por lo tanto, merecen una especial atención las normas relativas a la adquisición de la condición de Miembro de la UE, así como cualquier otra norma pertinente de la UE.

I. Normas pertinentes de la Unión Europea distintas de las relativas a la adhesión.

Hay que tener en cuenta que la Carta de los Derechos Fundamentales de la UE no tiene carácter jurídicamente vinculante como tal. La Carta de la UE se adoptó como un acuerdo político, no como un tratado internacional. De hecho, no se publicó en la serie L (Legislación) del Diario Oficial de la UE, sino en su serie C (Comunicaciones e informaciones)⁵⁷.

El Parlamento Europeo, el Consejo y la Comisión Europea proclamaron solemnemente la Carta de los Derechos Fundamentales de la UE adaptada en

⁵⁶ *Ibid.*, párs. 68-69.

⁵⁷ Ver: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=OJ%3AC%3A2007%3A303%3ATOC>.

Estrasburgo el 12 de diciembre de 2007. La Carta de la UE no se incorporó al Tratado de Lisboa. De hecho, el Tratado de Lisboa se adoptó un día después, el 13 de diciembre de 2007⁵⁸. Sin embargo, en virtud del art. 6.1 del Tratado de la UE (TUE) modificado:

“La Unión reconoce los derechos, libertades y principios enunciados en la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea de 7 de diciembre de 2000, tal como fue adaptada el 12 de diciembre de 2007 en Estrasburgo, la cual tendrá el mismo valor jurídico que los Tratados”.

En la medida en que esta disposición otorga valor jurídico a la Carta de la UE, es decir, el mismo valor jurídico que los Tratados constitutivos, sólo los Estados Partes de dichos Tratados pueden estar vinculados por la Carta de la UE. Esta afirmación excluye a los terceros Estados de beneficiarse de los derechos, libertades y principios establecidos en la Carta de la UE.

Pero la situación es un poco más compleja. La victoria de los derechos fundamentales reconocidos en la Carta de la UE se ha visto ensombrecida por las concesiones hechas a algunos Estados Miembros: Polonia y Reino Unido obtuvieron, en la reforma de Lisboa, una excepción a la aplicación de la Carta de la UE que se recoge en el Protocolo nº 30 y que pretende impedir que los tribunales polacos o británicos conozcan de casos relativos a derechos contenidos en la Carta de la UE si no están previstos en sus respectivas legislaciones nacionales (art. 1.2). Esta disposición refleja los temores de estos dos Estados Miembros sobre la inclusión de una mención a los derechos sociales en la Carta de la UE. Polonia incluso intentó explicar su actitud con dos Declaraciones anexas al Acta Final de la Conferencia Intergubernamental que adoptó el Tratado de Lisboa. Por un lado, en la Declaración 61 Polonia afirmaba que “La Carta no afecta en modo alguno al derecho de los Estados miembros a legislar en el ámbito de la moral pública, del Derecho de familia, así como de la protección de la dignidad humana y del respeto de la integridad humana física y moral”. Por otra parte, en la Declaración 62 Polonia afirmó que “respeta plenamente los derechos sociales y del trabajo, según se establecen en el Derecho de la Unión, y en particular los que se reafirman en el título IV de la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea”.

Incluso la República Checa también intentó, sin éxito, profundizar en la tendencia a la flexibilización de derechos y obligaciones entre los distintos Estados miembros⁵⁹. Como han señalado Gutiérrez Espada, Cervell Hortal y Piernas López, el Consejo Europeo celebrado en Bruselas los días 29 y 30 de octubre de

58 Véase: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=OJ:C:2007:306:TOC>.

59 BOU FRANCH, V.: (dir.) *Introducción al Derecho de la Unión Europea*. Thomson Reuters, Cizur Menor, 2014, p. 156.

2009, teniendo en cuenta las exigencias de la República Checa para la ratificación del Tratado de Lisboa, acordó que en el momento de la celebración del próximo tratado de adhesión de un nuevo Estado miembro (es decir, Croacia en 2013) se anexaría un protocolo al TUE y al Tratado de Funcionamiento de la UE (TFUE) por el que el Protocolo nº 30 se aplicaría también a la República Checa en los mismos términos en que se refiere a Polonia y al Reino Unido⁶⁰. Sin embargo, el Parlamento Europeo se negó (por 574 votos a favor y 82 en contra) a modificar los Tratados constitutivos a este respecto⁶¹.

Por el contrario, el Protocolo sobre las preocupaciones del pueblo irlandés con respecto al Tratado de Lisboa, adoptado el 13 de junio de 2012⁶², establece en su art. 1 que nada de lo dispuesto en el Tratado de Lisboa, que atribuye estatuto jurídico a la Carta de los Derechos Fundamentales de la UE, afecta en modo alguno al alcance y la aplicabilidad de la protección del derecho a la vida (arts. 40.3.1, 40.3.2 y 40.3.3), la protección de la familia (art. 41) o la protección de los derechos en materia de educación (art. 42 y 44.2.4 y 44.2.5) previstos en la Constitución de Irlanda.

Por lo tanto, parece fácil concluir que la Carta de la UE no forma parte del acervo de la UE. Esto significa que cuando, en el futuro, un tercer país se adhiera a los Tratados constitutivos de la UE, seguirá siendo libre de decidir si está o no vinculado por la Carta de los Derechos Fundamentales de la UE.

2. Normas relativas a la adquisición y pérdida de la condición de Miembro de la Unión Europea.

El TUE sólo contempla las posibilidades de admisión de nuevos Estados Miembros (art. 49) y, como novedad introducida por el Tratado de Lisboa, la retirada de cualquier Estado miembro (art. 50).

Para convertirse en un nuevo Estado Miembro, el art. 49 del TUE exige tres condiciones jurídicas. En primer lugar, el solicitante debe ser un "Estado" y no una entidad territorial menor. En la práctica, esto significa que si, por ejemplo, Escocia quiere acceder a la Unión Europea, primero tendría que convertirse en un Estado independiente del Reino Unido. En segundo lugar, debe ser un "Estado europeo". Debo señalar que el concepto de lo que es un Estado europeo no está claro. En la práctica, el criterio geográfico no se ha seguido estrictamente. Chipre ha sido aceptado como nuevo Estado Miembro a pesar de ser una isla mediterránea contigua a la península de Anatolia que, según el criterio de mayor proximidad

60 Véase: <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-15265-2009-INIT/en/pdf%20point%201.2>.

61 GUTIÉRREZ ESPADA, C.; CERVELL HORTAL, M. J.; PIERNAS LÓPEZ, J. J.: *La Unión Europea y su Derecho*. Trotta, Madrid, 2015, p. 65.

62 Véase: [https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:22013A0302\(01\)&from=SV](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:22013A0302(01)&from=SV).

al continente, es geográficamente asiática. En 1987 se rechazó la solicitud de Marruecos, a pesar de que sólo está a menos de 12 kilómetros de España. Posteriormente, Malta, un Estado archipelágico situado a más de 100 kilómetros de Sicilia, fue considerado un “Estado europeo”. El hecho de que un Estado sea sólo “mínimamente” europeo, desde el punto de vista geográfico, tampoco ha sido un obstáculo para ser considerado como Estado candidato a la adhesión a la UE. Este sería el caso de Turquía, que sólo posee una pequeña porción de su territorio, menos del cinco por ciento, en lo que se consideraría geográficamente como Europa. Por último, pero no menos importante, el Estado candidato debe respetar los valores de la UE. Incluso antes de la inclusión de este requisito legal en el TUE, la adhesión de Grecia (1979), así como la de España y Portugal (1985), se produjo bajo el requisito expreso de respetar el pluralismo democrático, el Estado de Derecho y los derechos humanos fundamentales⁶³.

Una vez que el acuerdo de adhesión entre en vigor, el nuevo Estado Miembro de la UE estará vinculado por la Carta de la UE, salvo que haya declarado expresamente su intención contraria y se haya adoptado un Protocolo similar al de Polonia y el Reino Unido, o al de Irlanda.

Una novedad introducida por el Tratado de Lisboa permite que cualquier Estado Miembro decida retirarse de la UE de acuerdo con sus propias exigencias constitucionales y con el art. 50 del TUE. Los Tratados constitutivos, incluida la Carta de los Derechos Fundamentales de la UE, dejarán de aplicarse al Estado en cuestión a partir de la fecha de entrada en vigor del acuerdo de retirada o, en su defecto, dos años después de la notificación de retirada, salvo que el Consejo Europeo, de acuerdo con el Estado Miembro afectado, decida por unanimidad prorrogar este plazo (art. 50.3). Sin embargo, el Tribunal de Justicia de la UE, en su Sentencia de 10 de diciembre de 2018⁶⁴, también reconoció la posibilidad de revocar unilateralmente la notificación de retirada. El Tribunal de Justicia declaró que:

“el artículo 50 TUE debe interpretarse en el sentido de que, mientras no haya entrado en vigor un acuerdo de retirada celebrado entre el Estado Miembro de que se trate y la Unión o, a falta de tal acuerdo, mientras no haya expirado el plazo de dos años previsto en el artículo 50 TUE, apartado 3, eventualmente prorrogado conforme a este apartado, permite que un Estado Miembro que

63 El art. 49 del TUE también establece que: “Se tendrán en cuenta los criterios de elegibilidad acordados por el Consejo Europeo”. En este sentido, véanse los criterios de Copenhague en: <https://www.consilium.europa.eu/media/21221/72925.pdf> (punto 7.A) y el criterio de Madrid en: <https://www.consilium.europa.eu/media/21173/madrid-consejo-europeo.pdf> (punto III.A).

64 Sentencia del Tribunal de Justicia (Pleno) de 10 de diciembre de 2018. Andy Wightman y otros contra Secretary of State for Exiting the European Union. Petición de decisión prejudicial planteada por Court of Session, Inner House, First Division (Scotland). Caso C-621/18, pár. 75. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=CELEX:62018CJ0621>.

haya notificado al Consejo Europeo, conforme a dicho artículo, su intención de retirarse de la Unión revoque unilateralmente, de manera unívoca e incondicional, tal notificación mediante escrito dirigido al Consejo Europeo, una vez adoptada la decisión de revocación de conformidad con sus normas constitucionales. Esta revocación tiene por objeto confirmar la pertenencia de dicho Estado Miembro a la Unión en términos inalterados por cuanto respecta a su estatuto de Estado Miembro y pone fin al procedimiento de retirada”.

El art. 50.5 también contempla la hipótesis de que un Estado, que se haya retirado de la UE, solicite su reincorporación a la misma. En el caso de esta hipótesis, altamente improbable, al menos por el momento, su solicitud se someterá al procedimiento contemplado en el art. 49. Como es sabido, el Reino Unido es el único Estado Miembro que ya se ha retirado de la UE⁶⁵. Esta disposición significa que si el Reino Unido solicita en el futuro su reincorporación a la UE, el Reino Unido y la UE tendrían que celebrar un nuevo acuerdo de adhesión. También significa que el eventual estatus futuro de Miembro del Reino Unido no sería necesariamente el mismo (es decir, con las mismas excepciones o tratos especiales) del que disfrutaba antes de su retirada. Las condiciones de su membresía se establecerían en el nuevo acuerdo de adhesión.

El Acuerdo de retirada del Reino Unido se aplicó expresamente a la Carta de Derechos Fundamentales de la UE [art. 2(a)(i)]. Este acuerdo estableció un “período de transición”. De conformidad con el art. 126, este período comenzó en la fecha de su entrada en vigor y finalizó el 31 de diciembre de 2020. La Carta de la UE finalizó su aplicación en el Reino Unido en esta fecha. Además, durante el período de transición, los arts. 39 (derecho de sufragio activo y pasivo en las elecciones al Parlamento Europeo) y 40 (derecho de sufragio activo y pasivo en las elecciones municipales) de la Carta de los Derechos Fundamentales de la UE, así como los actos adoptados sobre la base de estas disposiciones, no se aplicaron en el Reino Unido [art. 127.1.b)].

3. Otros casos de sucesión de Estados y pertenencia a la Unión Europea.

Hay otros casos de sucesión de Estados no contemplados en los Tratados constitutivos. Se trata de casos como la separación de una parte de un Estado miembro o la creación de un nuevo Estado independiente. El Sr. Romano Prodi, Presidente de la Comisión Europea, fijó la actitud oficial de la UE sobre estos casos. En respuesta a una pregunta formulada en el Parlamento Europeo, el Presidente Prodi respondió el 1 de marzo de 2004, en nombre de la Comisión Europea, lo siguiente:

⁶⁵ Acuerdo sobre la retirada del Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte de la Unión Europea y de la Comunidad Europea de la Energía Atómica. Publicado en el *DO*, L 029, 31.I.2020, p. 7, véase: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=OJ:L:2020:029:TOC>.

“La Comunidad Europea y la Unión Europea se constituyeron mediante los tratados pertinentes entre los Estados Miembros. Estos tratados se aplican a los Estados Miembros (artículo 299 del Tratado CE). Cuando una parte del territorio de un Estado Miembro deja de formar parte de ese Estado, por ejemplo porque se convierte en un Estado independiente, los tratados dejarán de aplicarse a este Estado. En otras palabras, una nueva región independiente, por el hecho de su independencia, se convertirá en un tercer Estado en relación a la Unión y, desde el día de su independencia, los tratados ya no serán de aplicación en su territorio.

Según el artículo 49 del Tratado de la Unión Europea, cualquier Estado europeo que respete los principios establecidos en el apartado I del artículo 6 del Tratado de la Unión Europea podrá solicitar el ingreso como Miembro de la Unión. Una solicitud de este tipo requiere, si es aceptada por el Consejo por unanimidad, la negociación de un acuerdo entre el Estado solicitante y los Estados Miembros sobre las condiciones de admisión y las adaptaciones que esta admisión supone de los tratados. El acuerdo está sujeto a la ratificación por parte de todos los Estados Miembros y del Estado solicitante”⁶⁶.

Desde entonces se han planteado preguntas similares sobre una hipotética separación de Escocia del Reino Unido o de Cataluña del Reino de España. Las respuestas de la Comisión Europea han sido siempre las mismas. Por ejemplo, cuando se preguntó a la Comisión Europea en 2012 sobre la situación si el electorado escocés votaba efectivamente en 2014 a favor de abandonar el Reino Unido y Escocia se convertiría posteriormente en un país independiente, el Presidente José Manuel Durao Barroso respondió que “el contexto jurídico no ha cambiado desde 2004, ya que el Tratado de Lisboa no ha introducido ningún cambio a este respecto”. Por lo tanto, la Comisión confirmó su posición expresada en la declaración del Presidente Prodi realizada en 2004⁶⁷.

En cuanto a la situación en Cataluña, varios presidentes de la Comisión Europea han respondido a preguntas similares y siempre han insistido en ello:

“Algunos escenarios, como la separación de una parte de un Estado Miembro o la creación de un nuevo Estado, no serían neutrales en lo que respecta a los Tratados de la UE. Por lo tanto, incluso los Estados legalmente creados en el territorio actual de la UE no podrían convertirse automáticamente en nuevos Estados Miembros de la UE de forma automática. Por el contrario, dichas entidades quedarían en todo caso primero fuera de la UE, dado que los Tratados

66 Ver: Preguntas parlamentarias. 1 de marzo de 2004. Respuesta del Sr. Prodi en nombre de la Comisión. Referencia de la pregunta: P-0524/2004, disponible en: <https://www.europarl.europa.eu/sides/getAllAnswers.do?reference=P-2004-0524&language=ES>.

67 Preguntas parlamentarias. 3 de diciembre de 2012. Respuesta conjunta del Sr. Barroso en nombre de la Comisión. Preguntas escritas: P-009756/12, P-009862/12. Referencia de la pregunta: P-009862/2012 https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/P-7-2012-009756-ASW_ES.html.

habrían dejado de aplicarse a su territorio, y luego estarían sujetas a todos los procedimientos y requisitos del proceso de adhesión como lo han estado otros países candidatos, como en particular los Estados Miembros que se han incorporado a la Unión después de 2004. Entre otras cosas, la adhesión de nuevos Estados a la UE requiere la aprobación unánime de todos los Estados Miembros existentes.

(...) la citada conclusión de que «si se organizara un referéndum de acuerdo con la Constitución española significaría que el territorio que se fuera se encontraría fuera de la Unión Europea» se desprende directamente del Derecho de la UE⁶⁸.

En resumen, en caso de separación de una parte de un Estado Miembro o de creación de un nuevo Estado independiente, habrá una situación jurídica diferente para el nuevo Estado independiente y para el resto del antiguo Estado Miembro. El resto del antiguo Estado Miembro seguirá siendo un Estado Miembro de la UE, mientras que el Estado segregado dejará de ser automáticamente un Estado Miembro. Los Tratados constitutivos, incluida la Carta de la UE, seguirán aplicándose al resto del territorio del antiguo Estado Miembro, mientras que su aplicación cesará para el nuevo Estado independiente, a menos que este Estado vuelva a solicitar la adhesión a la UE y hasta que entre en vigor un nuevo acuerdo de adhesión.

Esta actitud también fue compartida por los Presidentes de otras instituciones de la UE. Tanto el Sr. Herman Van Rompuy, Presidente del Consejo Europeo⁶⁹, como el Sr. Antonio Tajani, Presidente del Parlamento Europeo⁷⁰, han reiterado estas mismas ideas.

Incluso antes de que las preguntas relativas a Escocia y Cataluña recibieran respuesta en el Parlamento Europeo, se produjo un precedente relativo a la independencia de Argelia de Francia en 1962. Hay que tener en cuenta que el Tratado constitutivo de la Comunidad Europea del Carbón y del Acero sólo era aplicable a los territorios europeos de los Estados Miembros (art. 79 del Tratado CECA). Sin embargo, algunas disposiciones del Tratado constitutivo de la Comunidad Económica Europea, en particular las relativas a la libre circulación de mercancías, a la agricultura, a la liberalización de los servicios, a las normas de

68 Véase: *ibid.*, 12 de noviembre de 2012. Respuesta del Sr. Barroso en nombre de la Comisión. Referencia de la pregunta: E-008133/2012; *ibid.*, 20 de noviembre de 2013. Respuesta del Sr. Barroso en nombre de la Comisión. Referencia de la pregunta: E-011023/2013; *ibid.*, 7 de julio de 2017. Respuesta del Presidente Juncker en nombre de la Comisión. Referencia de la pregunta: E-003486/2017; *ibid.*, 1 de diciembre de 2017. Respuesta del Presidente Juncker en nombre de la Comisión. Referencia de la pregunta: E-006212/2017.

69 Consejo Europeo. El Presidente (Madrid, 12 de diciembre de 2013) EUCO 267/13 PRESSE 576 PR PCE 241: Observaciones del Presidente del Consejo Europeo Herman Van Rompuy, sobre Cataluña, disponible en: https://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/es/ec/140779.pdf.

70 Véase la respuesta en inglés del Sr. Antonio Tajani a la carta de la Sra. Beatriz Becerra del 19 de junio de 2017, disponible en: https://elpais.com/politica/2017/09/07/actualidad/1504779972_170590.html.

competencia y a las instituciones, eran aplicables a Argelia y a los departamentos franceses de ultramar a partir de la entrada en vigor de dicho Tratado; las condiciones de aplicación de las demás disposiciones de dicho Tratado a Argelia y a los departamentos franceses de ultramar debían ser determinadas por el Consejo (apartado 2 del art. 227 del Tratado CEE). Como recordó el Presidente José Manuel Durao Barroso ante el Parlamento Europeo:

“El Tratado de la CEE dejó de aplicarse a Argelia cuando, tras su independencia el 3 de julio de 1962, su territorio dejó de formar parte del territorio de la República Francesa.

El TUE y el TFUE se aplican a los Estados Miembros (artículo 52, apartado 1, del TUE), y en los territorios de los Estados Miembros en las condiciones establecidas en los tratados, en particular el artículo 355 del TFUE. En consecuencia, cuando un territorio deja de formar parte del territorio de un Estado Miembro, los Tratados dejan de aplicarse en dicho territorio”⁷¹.

VI. CONSIDERACIONES FINALES.

Los efectos de la sucesión de Estados respecto a los tratados sobre derechos humanos están muy condicionados por el hecho de que la mayoría de estos tratados se han adoptado en el marco de diferentes organizaciones internacionales. Este hecho exige el examen previo de las normas relativas a la adquisición de la condición de Miembro y de cualquier otra norma pertinente de cada organización internacional en cuestión.

Las organizaciones internacionales tienen normas muy diferentes en cuanto a la adhesión. En general, como ocurre en los tres casos analizados (Naciones Unidas, Consejo de Europa y UE) los tratados constitutivos de cada organización internacional establecen su propio proceso formal de admisión como nuevo Estado Miembro, y sus propios requisitos que deben cumplir los Estados candidatos a la adhesión. Normalmente, los tratados constitutivos de las organizaciones internacionales no contienen ninguna disposición que aborde los efectos de la sucesión de Estados respecto a la pertenencia a la organización. La práctica seguida por varias organizaciones internacionales establece que un nuevo Estado no tiene derecho a convertirse automáticamente en Parte Contratante del tratado constitutivo y también en Estado Miembro de la organización como Estado sucesor, simplemente porque su Estado predecesor ya era Estado Miembro en la organización en cuestión. La práctica seguida por las Naciones Unidas, el Consejo

71 Preguntas parlamentarias. 30 de septiembre de 2014. Respuesta conjunta del Sr. Barroso en nombre de la Comisión. Preguntas escritas: E-005693/14 , E-005694/14 , E-005692/14. Referencias de las preguntas: E-005692/2014, E-005693/2014, E-005694/2014, disponibles en: https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/E-8-2014-005692-ASW_EN.html.

de Europa y la UE demuestra que los nuevos Estados deben cumplir siempre los requisitos de admisión, así como seguir el proceso formal de admisión. Nunca se ha aceptado la sucesión automática en la pertenencia como Miembro a estas tres organizaciones internacionales.

Con los Estados que continúan, no ha habido ningún problema en considerarlos como Partes Contratantes de los tratados de derechos humanos, si han adquirido esta condición antes de que se produjera la sucesión de Estados. Pero una vez que los nuevos Estados adquieren la condición de Estado Miembro en cada una de estas tres organizaciones internacionales, surge la cuestión de su participación en los tratados de derechos humanos adoptados en el marco de estas organizaciones. Sobre esta cuestión, no existe una práctica común seguida por la ONU, el Consejo de Europa y la UE.

Las Naciones Unidas han seguido una práctica diversa, incluso contradictoria, sobre esta cuestión. El Comité de Derechos Humanos ha defendido desde 1997, incluso antes, la idea de la continuidad de las obligaciones con el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, a pesar de cualquier caso de desmembramiento en más de un Estado o sucesión de Estados. El Comité de Derechos Humanos ha considerado sistemáticamente que una vez que se concede a las personas la protección de los derechos del Pacto, dicha protección evoluciona con el territorio y sigue perteneciendo a ellas, a pesar de cualquier caso de sucesión de Estados. Sin embargo, la CIJ, principal órgano judicial de la ONU, no ha acogido esta tesis de la sucesión automática de los tratados universales de derechos humanos. En su sentencia sobre el fondo del asunto relativo a la aplicación de la Convención para la Prevención y la Sanción del Delito de Genocidio (Bosnia y Herzegovina contra Serbia y Montenegro), la CIJ adoptó la opinión contraria. La CIJ tuvo en cuenta que Montenegro, al separarse de Serbia, no había continuado con la personalidad jurídica internacional de la República Federativa de Yugoslavia y, por lo tanto, consideró que Montenegro no podía ser considerado un Estado demandado en ese caso. La Corte basó esta decisión en el principio fundamental de que ningún Estado puede ser sometido a su jurisdicción sin su consentimiento. La CIJ señaló que, en la medida en que la República de Montenegro no continuaba con la personalidad jurídica de Serbia y Montenegro, no podía, por tanto, haber adquirido, sobre esa base, la condición de Estado demandado en este caso. Es obvio que, si se hubiera seguido la tesis de la sucesión automática en este caso, Montenegro habría reconocido la jurisdicción de la CIJ en virtud del artículo IX de la Convención sobre el Genocidio.

Incluso la práctica seguida por los Estados sucesores en relación con los dos Pactos internacionales de derechos humanos está muy fragmentada. Como ya se ha mencionado, el número de nuevos Estados surgidos de una sucesión de

Estados que han decidido manifestar su consentimiento en obligarse por estos Pactos mediante la adhesión es ligeramente superior al número de nuevos Estados que se han convertido en Partes Contratantes de los mismos mediante una notificación de sucesión. Otra cuestión distinta es que casi todos los nuevos Estados han intentado que su expresión de consentimiento sea retroactiva a la fecha de su independencia.

El Consejo de Europa ha seguido una práctica diferente en esta materia. Los Estados interesados, los principales órganos del Consejo de Europa, e incluso el TEDH, han seguido la tesis de la sucesión automática que defendió el Comité de Derechos Humanos de la ONU y, por tanto, no ha habido ningún intervalo de tiempo en el que el Convenio Europeo de Derechos Humanos no se haya aplicado a los casos de sucesión de Estados.

Por último, el caso de la práctica de la Unión Europea en esta cuestión es muy diferente de la práctica de la ONU y del Consejo de Europa. Una vez que un nuevo Estado ha adquirido la condición de Estado Miembro de la UE, y en la medida en que la Carta de los Derechos Fundamentales de la UE no pertenece al acervo de la UE, este nuevo Estado Miembro estará en una posición única, en la medida en que seguirá siendo libre de decidir si está o no vinculado por la Carta de los Derechos Fundamentales de la UE.

BIBLIOGRAFÍA

ARMAS PFIRTER, F.; GONZÁLEZ NAPOLITANO, S.: "Secession and International Law: Latin American practice", en: *Secession. International Law perspectives* (coord. por M. G. KOHEN), Cambridge University Press, Cambridge, 2006.

BOU FRANCH, V.: (dir.) *Introducción al Derecho de la Unión Europea*. Thomson Reuters, Cizur Menor, 2014.

BOU FRANCH, V.: "El Consejo de Europa y la abolición total de la pena de muerte en Europa", *Revista jurídica del Perú*, núm. 41, 2002.

CHINCHÓN ÁLVAREZ, J.: "Responsabilidad internacional del Estado y fenómenos de secesión: régimen general y particularidades en el ámbito del Derecho Internacional de los Derechos Humanos. Especial atención a la práctica del Consejo de Europa", en: *Consecuencias jurídicas de la secesión de entidades territoriales. Una visión para España* (coord. por FERNÁNDEZ DE CASADEVANTE ROMANÍ, C.), Thomson Reuters Aranzadi, Cizur Menor, 2020.

CRAWFORD, J.: "State Practice and International Law in Relation to Secession", *British Year Book of International Law*, núm. 69 (1), 1998.

FERNÁNDEZ DE CASADEVANTE ROMANÍ, C.: "Secesión y sucesión (imposible) en la cualidad de miembro de la organización internacional", en: *Consecuencias jurídicas de la secesión de entidades territoriales. Una visión para España* (coord. por FERNÁNDEZ DE CASADEVANTE ROMANÍ, C.), Thomson Reuters Aranzadi, Cizur Menor, 2020.

GUTIÉRREZ ESPADA, C.; CERVELL HORTAL, M. J.; PIERNAS LÓPEZ, J. J.: *La Unión Europea y su Derecho*. Trotta, Madrid, 2015.

GONZÁLEZ CAMPOS, J. D.: "Notas sobre la práctica de las Organizaciones Internacionales respecto a los efectos de la sucesión de Estados en el estatuto de miembro de la Organización". *Revista Española de Derecho Internacional*, núm. 15 (3), 1962.

JUSTE RUIZ, J.; CASTILLO DAUDÍ, M.; BOU FRANCH, V.: *Lecciones de Derecho Internacional Público*, Tirant lo Blanch, 3ª ed., Valencia, 2018.

LÓPEZ MARTÍN, A. G.; PEREA UNCETA J. A.: *Creación de Estados, secesión y reconocimiento*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2018.

MATHIAS, S.; TRENGOVE, S.: "Membership and Representation", en: *The Oxford Handbook of International Organization* (coord. por J. K. COGAN; I. HURD; I. JOHNSTON), Oxford University Press, Oxford, 2016.

OANTA, G. A.: *La sucesión de Estados en las Organizaciones internacionales. Análisis de la práctica internacional*, Bosch editor, 2020.

O'CONNELL, D. P.: *State Succession in Municipal Law and International Law*, vol. 2. Cambridge University Press, Cambridge, 1967.

RUIZ, F.: *Sucesión de Estados y salvaguardia de la dignidad humana. La sucesión de Estados en los tratados generales sobre protección de los derechos humanos y derecho humanitario*. Servicio de publicaciones de la Universidad de Burgos, Burgos, 2001.

SHAW, M. N.: *International Law*, 8ª ed. Cambridge University Press, Cambridge, 2017.

THIO, L. A.: "International Law and secession in the Asia and Pacific regions", en: *Secession. International Law Perspective* (coord. por M. G. KOHEN), Cambridge University Press, Cambridge, 2006.

