

Gabriela A. Oanta

La **sucesión** de
Estados en las
Organizaciones
internacionales:

Examen de la
práctica internacional

JYB
BOSCH EDITOR

INSTITUTO UNIVERSITARIO DE ESTUDIOS EUROPEOS
IUEE
SALVADOR DE MADARIAGA
UNIVERSIDADE DA CORUÑA

Los sucesos acaecidos en la vida internacional en los últimos años vuelven a traer a la actualidad el fenómeno de la sucesión de Estados en la condición de miembro de las Organizaciones internacionales. Se trata de un fenómeno que ha ocasionado la adopción, por parte de las Organizaciones internacionales, de soluciones específicas adaptadas a la variedad de situaciones que se les han planteado más que la aplicación automática de unas reglas generales, y que ha generado, por tanto, una nutrida práctica en relación con la pertenencia a una Organización internacional, la continuidad en la condición de miembro de la Organización internacional, el resurgimiento de la condición de miembro, la admisión de un nuevo miembro (bien como Estado de recién independencia o bien al ser considerado Estado sucesor de un Estado predecesor que puede haber desaparecido o que puede seguir existiendo), la sustitución en la condición de miembro, etc.

Ante la irreductible individualidad de cada Organización internacional resulta vano, en nuestra opinión, cualquier intento de construir una teoría general de una práctica tan diversa. Por ello, en este libro se busca destacar los puntos más sobresalientes y las coincidencias que se dan en la práctica de las Organizaciones internacionales en relación con la sucesión de Estados en la condición de miembro de las mismas, lo que puede ocurrir tras un desmembramiento de Estados, una fusión de Estados, una separación negociada del territorio de un Estado, o una secesión de una parte de un Estado que rompe el orden constitucional del Estado predecesor.

Con tal propósito, se presenta la rica y variada práctica de las Organizaciones internacionales que se han enfrentado a lo largo de su existencia a supuestos de sucesión en la condición de miembro de las mismas. Para ello se distinguen, por un lado, las Organizaciones internacionales de vocación universal, y, por otro lado, las Organizaciones internacionales regionales (intercontinentales, continentales, regionales *stricto sensu* y subregionales). Y a este complejo panorama se unen las especificidades de un fenómeno relativamente reciente que se puede dar en la vida de algunas Organizaciones internacionales y que ha aparecido en el escenario internacional actual de la mano del Brexit, y que es fruto de la retirada de un Estado de una Organización internacional y sus posibles consecuencias sobre la membresía y la actividad en otra Organización internacional en la que participen tanto la Organización internacional de la que se retira un Estado como dicho Estado.

GABRIELA A. OANTA

**LA SUCESIÓN DE ESTADOS
EN LAS ORGANIZACIONES
INTERNACIONALES:
EXAMEN DE LA PRÁCTICA
INTERNACIONAL**

2020

JIB
BOSCH EDITOR



© SEPTIEMBRE 2020 GABRIELA A. OANTA

© SEPTIEMBRE 2020



Librería Bosch, S.L.

<http://www.jmboscheditor.com>

<http://www.libreriabosch.com>

E-mail: editorial@jmboscheditor.com

Cualquier forma de reproducción, distribución, comunicación pública o transformación de esta obra solo puede ser realizada con la autorización de sus titulares, salvo excepción prevista por la ley. Diríjase a CEDRO (Centro Español de Derechos Reprográficos) si necesita fotocopiar o escanear algún fragmento de esta obra (www.conlicencia.com; 91 702 19 70 / 93 272 04 45).

ISBN papel: 978-84-122429-4-2

ISBN digital: 978-84-122429-5-9

D.L.: B 17935-2020

Diseño portada y maquetación: CRISTINA PAYÁ  +34 672 661 611

Printed in Spain – Impreso en España

Índice

Siglas y abreviaturas.....	13
Prólogo	17
Introducción.....	23

CAPÍTULO 1

Aproximación general a la sucesión de Estados en la condición de miembro de las Organizaciones internacionales en el Derecho internacional contemporáneo.....	33
---	----

1. Una realidad plural y diferente: consideraciones generales sobre los supuestos de sucesión de Estados en la condición de miembro de una Organización internacional..... 35
2. La Comisión de Derecho Internacional y la sucesión de Estados en la condición de miembro de las Organizaciones internacionales 75
3. Estado continuador y Estado sucesor en el Derecho internacional contemporáneo 91

CAPÍTULO 2

La sucesión de Estados en la condición de miembro de las Organizaciones internacionales de ámbito universal.....	95
--	----

1. La sucesión de los Estados en la condición de miembro de las Organizaciones internacionales de ámbito universal con fines generales 95
2. La sucesión de los Estados en la condición de miembro de las Organizaciones internacionales de ámbito universal con fines específicos 119

CAPÍTULO 3

La sucesión de Estados en la condición de miembro de las Organizaciones internacionales regionales de ámbito intercontinental y continental 135

1. La sucesión de Estados en la condición de miembro de las Organizaciones internacionales intercontinentales..... 137
 - 1.1. El Banco Africano de Desarrollo 144
 - 1.2. El Banco Árabe para el Desarrollo Económico en África .. 146
 - 1.3. El Banco Asiático de Desarrollo 148
 - 1.4. El Fondo Árabe para el Desarrollo Económico y Social 152
 - 1.5. La Liga de los Estados Árabes 155
 - 1.6. La Organización de Cooperación Económica..... 157
 - 1.7. La Organización de la Cooperación Islámica..... 159
 - 1.8. La Organización del Tratado del Atlántico Norte..... 168
 - 1.9. La Organización para la Cooperación y Seguridad en Europa..... 171
2. La sucesión de Estados en la condición de miembro de las Organizaciones internacionales continentales 180
 - 2.1. Las Organizaciones internacionales continentales en África. 180
 - 2.1.1. La Unión Africana 184
 - 2.1.2. La Comunidad Económica Africana 199
 - 2.2. Las Organizaciones internacionales continentales en Asia y Oceanía 201
 - 2.2.1. La Comunidad del Pacífico..... 205
 - 2.2.2. El Foro de las Islas del Pacífico 207
 - 2.3. Las Organizaciones internacionales continentales en América..... 210
 - 2.4. Las Organizaciones internacionales continentales en Europa..... 215

CAPÍTULO 4

La sucesión de los Estados en la condición de miembro de las Organizaciones internacionales regionales *stricto sensu* y subregionales . 219

1. África 219

2.	Asia y Oceanía.....	235
3.	América	241
4.	Europa.....	246

CAPÍTULO 5

	Retirada de un Estado de una Organización internacional y sus efectos en la membresía de ambos en otra Organización internacional a la luz del Brexit.....	263
--	--	-----

1.	Aspectos generales relativos a la retirada de un Estado de una Organización internacional que, a su vez, es miembro de otra Organización internacional	269
2.	La Unión Europea, el Reino Unido y la membresía de ambos en otra Organización internacional: el caso de la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura .	284
3.	La Unión Europea, el Reino Unido y la membresía en una Organización internacional en la que solamente la Unión Europea ha sido miembro antes del 1 de febrero de 2020: el caso de las organizaciones regionales de ordenación pesquera	301

	Reflexiones finales.....	333
--	--------------------------	-----

	Bibliografía.....	341
--	-------------------	-----

A.	Monografías y obras colectivas	341
B.	Artículos publicados en libros colectivos y en revistas jurídicas	347
C.	Documentación de Derecho internacional y de Derecho de la Unión Europea.....	365
D.	Jurisprudencia.....	374
E.	Fuentes en Internet	376

Prólogo

José Manuel SOBRINO HEREDIA
Catedrático de Derecho internacional público

Acercarse a la sucesión de Estados en la condición de miembro de una Organización internacional es situar la sucesión de Estados en un entorno particular, el de las Organizaciones internacionales, en tanto que habrá que examinar esa singular institución jurídica, ya de por sí compleja, en el marco de procesos de cooperación multilateral institucionalizados. Procesos que están caracterizados por su proliferación y diversidad en cuanto a sus funciones, a su desarrollo institucional y al círculo de Estados que engloba. Tales procesos constituyen un fenómeno polimorfo muy dinámico, cuya existencia se traduce en multitud de Organizaciones internacionales particulares y, en la mayor parte de los casos, independientes las unas de las otras, y que han venido a ampliar considerablemente el espectro subjetivo del Derecho internacional.

Así, frente a unas Organizaciones internacionales de vocación universal constituidas para perseguir unos objetivos susceptibles de interesar a la generalidad de los Estados, aparecen otras Organizaciones a las que cabe calificar de regionales pues responden a unas exigencias de solidaridad restringida, sentida en el interior de un grupo limitado de Estados, que definen sus intereses comunes no solamente por la convergencia de sus aspiraciones y de sus objetivos, sino también por oposición a las aspiraciones y a los objetivos de todos los Estados exteriores al grupo, y que a su vez pueden llegar a constituir un instrumento de unificación del subsistema formado por el grupo en cuestión. Se trata, el del regionalismo institucionalizado, de un fenómeno relativamente reciente cuya plasmación geográfica se ha producido con gran intensidad en casi todas las áreas del globo, primeramente, en América,

luego en Europa, con la descolonización en África y más recientemente en Asia y Oceanía.

En el mundo de las Organizaciones internacionales actúan con un grado diverso de eficacia alrededor de 350 Organizaciones. Algunas de ellas son muy activas y dinámicas, otras, en cambio, constituyen meros esqueletos institucionales. Unas acaban de aparecer en el escenario internacional (Alianza del Pacífico), otras están en vías de desaparición al diluirse los intereses comunes que impulsaron a un grupo de Estados a crearlas (ALBA, UNASUR). Hay regiones del mundo donde un buen número de uniones aduaneras y económicas parecen aletargadas, como ocurre en parte de las Organizaciones africanas. También, se observa como en otras zonas del planeta, China o Rusia, impulsan la creación de nuevas Organizaciones, aunque de reducida institucionalidad (como atestiguan tanto la Organización del Tratado de Seguridad Colectiva, como la Organización de Cooperación de Shanghái).

En este heterogéneo escenario se asiste a una especie de contradicción, pues, por un lado, se aprecia como la vitalidad del fenómeno de las Organizaciones internacionales no ha desaparecido, pero, por otro lado, se asiste a un generalizado proceso de desinstitucionalización que afecta, no sólo a las Organizaciones internacionales de cooperación sino, también, a las de integración. En otros términos, pérdida de protagonismo de las instituciones y órganos de las Organizaciones que se ven desplazadas de la toma de decisiones en las mismas, siendo substituidas por el papel creciente de mecanismos informales de concertación entre sus Estados miembros que funcionan muchas veces en paralelo a los mecanismos institucionales previstos en las reglas de la Organización. No creo, sin embargo, que este fenómeno suponga un peligro más allá de su evidente actualidad –más coyuntural que estructural–, y que esta forma de cooperación institucionalizada esté agotada o en peligro de desaparición arrastrada por las corrientes del unilateralismo que se aprecian en la actual Sociedad internacional. Pero, en todo caso, evidencian el papel creciente que tienen los Estados miembros en el seno de las Organizaciones internacionales, lo que sin duda se proyecta hacia la sucesión de Estados

en las Organizaciones internacionales, como se refleja en distintos momentos a lo largo del libro que, ahora, presento.

Por otra parte, dado que las Organizaciones internacionales no constituyen una realidad unívoca, sino que al contrario varían según su composición, finalidad, estructura y atribuciones, la cuestión de la sucesión en la condición de miembro de las mismas no puede ser resuelta de manera única y absoluta para todas, como se sostiene, acertadamente, en esta obra. Habrá que centrarse en cada Organización internacional en concreto y examinar cómo, en el caso de que ocurra, han resuelto esta situación. Por lo que estimo que la cuestión de la sucesión de Estados en la membresía en una Organización internacional es un asunto que debe resolverse para cada Organización en concreto, con plena autonomía y en íntima relación con las reglas que la rigen, concordando en ello con la autora de este trabajo.

Y, la respuesta que se dé a esta cuestión, a la postre va a depender ineludiblemente de los rasgos que derivan de la naturaleza jurídica de las Organizaciones internacionales, esto es, lo de ser sujetos secundarios y derivados respecto de la voluntad común de sus Estados miembros, así como del carácter funcional y del principio de especialidad que informan su personalidad jurídica internacional. En efecto, la característica de toda Organización internacional es que está formada por Estados (y, a veces también por otras Organizaciones internacionales, como se señala, tan oportunamente, en el presente libro a la hora de analizar las consecuencias del Brexit en este ámbito) que no por ello pierden la condición de tales. Pero, además, a diferencia de éstos que son iguales y soberanos, las Organizaciones internacionales constituyen entidades muy individualizadas, marcadas por una desigualdad fundamental: la de ser fruto de un acto discrecional de los Estados que las modulan a su voluntad, por lo que van a diferir notablemente unas de otras. De ahí, la necesidad de descender caso por caso, a las reglas de cada Organización internacional, para desentrañar como han resuelto –frecuentemente de manera pragmática y marcadamente política– la sucesión de Estados en la condición de miembro. Tarea, sin duda, ardua que se ha llevado de manera

concienzuda por la autora en este trabajo, donde se refleja su madurez investigadora.

De este modo, llevar a cabo una exposición exhaustiva de los factores que concurren en los procesos de sucesión de Estados en las Organizaciones internacionales, tal y como se hace en este libro, es una labor muy estimable, pues, se enfrenta, como digo, a la irreductible individualidad de cada Organización internacional, pero, también, a su marcado dinamismo. Individualidad que se traduce en la presencia en cada proceso de elementos peculiares de difícil generalización. Y, dinamismo que se refleja en la capacidad de transformación de la propia Organización que, debido al interés y el peso específico de cada uno de sus Estados miembros y de las alianzas que en su seno se producen, puede responder de una u otra forma a los procesos de sucesión en la membresía de la Organización que se vayan presentando a lo largo de su vida.

Además, si observamos la práctica tan minuciosamente descrita en esta monografía, vemos como los tratados constitutivos de las Organizaciones internacionales que se estudian, si bien se refieren generalmente a la adhesión de nuevos miembros a la Organización internacional no hace otro tanto por lo que respecta a la sucesión en esta condición de miembro, por lo que habrá que descender, como se hace en este trabajo, al Derecho derivado, a la práctica de las Organizaciones internacionales y, en su caso, a la jurisprudencia del tribunal de justicia de las mismas, si éstas lo tuvieran. Pasos que precisan conocer, por un lado, la composición, funciones y competencias de cada una de las Organizaciones estudiadas, para luego comprender como se concreta en cada una de ellas su Derecho, pues es desde aquí desde donde se puede examinar la respuesta que en cada caso concreto se da a la sucesión de Estados en la condición de miembro.

Si la sucesión de Estados es una institución que ha atraído la atención de los estudiosos en distintos momentos, esos momentos vienen marcados por episodios en la historia de la Sociedad internacional donde se han multiplicado la aparición de nuevos Estados. Lo mismo ocu-

rre con la sucesión de Estados en la condición de miembro de una Organización internacional, donde se aprecian también estos momentos. Y, en relación con ello, cabe hoy advertir que, en muy diversos Estados de distintos Continentes, existen y se manifiestan, con mayor o menor intensidad, corrientes desintegradoras, separatistas y secesionistas, y que algunas de ellas pueden precipitarse y desembocar en nuevos Estados de existencia discutida, frutos no de separaciones pactadas, sino de secesiones forzadas. Situaciones controvertidas y tensas que, sin duda, se agudizarán a la hora de su reconocimiento y, también, cuando las nuevas entidades pretendan acceder a las Organizaciones internacionales de las que son miembros los Estados de las que proceden. Por ello, pienso, que el trabajo que presento, no sólo tiene interés en cuanto al estudio que en él se contiene de la práctica existente, sino, también, por la actualidad del tema, al ofrecer respecto de las nuevas situaciones que nos depare el futuro, un marco sólido de reflexión que nos facilitará su examen.