

tarea que incumbe a la Comisión. En lo que concierne a la «vasta investigación» de la Secretaría que se menciona en la nota 14 del informe del Relator Especial, el Sr. Rosenne señala que ha recibido de Nueva York el texto de la nota verbal de 27 de julio de 1962 de la Secretaría, donde se dice que sería conveniente que los gobiernos transmitieran, además de los documentos mencionados en la nota verbal de 21 de junio de 1962, copia de toda la correspondencia diplomática relativa a la sucesión en lo que concierne a los nuevos Estados mencionados en dicha nota. En la primitiva nota verbal de 21 de junio de 1962 se mencionaban los diversos documentos que se relacionan con el proceso de la sucesión en lo relativo a los Estados que han obtenido la independencia después de la segunda guerra mundial. La Comisión tiene ya acceso a la documentación así recopilada en la Serie legislativa de las Naciones Unidas, y el Sr. Rosenne piensa que incumbe a la Comisión, con la ayuda eficaz del Relator Especial, hacer sus propias deducciones y su propio análisis; en principio, no debe pedirse a la Secretaría que emprenda esa especie de evaluación de la práctica de los Estados.

63. Por otra parte, el Sr. Rosenne duda de que se obtengan más informaciones, por lo menos en forma rápida. En un informe presentado a la Asamblea General en 1960, el Secretario General decía: «Habría que moderar con cierta dosis de precaución el optimismo sobre la rapidez con que los gobiernos transmitirán el material... La experiencia ha demostrado... que es dudoso que todos los gobiernos faciliten la información necesaria...»<sup>10</sup>. El Sr. Rosenne está seguro de que los miembros de la Comisión recuerdan la observación tan cáustica del Gobierno francés cuando en 1950 hizo saber que no consideraba posible examinar varias toneladas de sus archivos para responder a una petición de la Comisión<sup>11</sup>.

64. Se puede formular la misma objeción a la propuesta del Relator Especial encaminada a que la Secretaría emprenda un análisis de la jurisprudencia; dicha propuesta llevaría al Secretario General a dedicarse a un trabajo que es esencialmente de la competencia especial de los miembros de la Comisión. El resumen de las decisiones suministrado por la Secretaría<sup>12</sup> contiene las informaciones necesarias para las investigaciones de la Comisión, pero debería ponerse al día de conformidad con las indicaciones dadas en la séptima sesión de la Subcomisión, en 1963<sup>13</sup>.

65. La bibliografía prevista podría ser de utilidad, pero solamente a condición de que fuera preparada por la Biblioteca en colaboración con la División de Codificación, y a condición, asimismo, de que no se trate de dar una apreciación de las obras enumeradas.

66. El Sr. Rosenne sugiere que se invite a la Secretaría a que prepare, refiriéndose en particular a los debates

<sup>10</sup> Véase *Documentos Oficiales de la Asamblea General, decimoquinto período de sesiones, Anexos*, tema 66 del programa, documento A/4406, párr. 18.

<sup>11</sup> Véase *Yearbook of the International Law Commission, 1950*, vol. II, pág. 206.

<sup>12</sup> Véase *Anuario de la Comisión de Derecho Internacional, 1962*, vol. II, págs. 152 y ss.

<sup>13</sup> *Op. cit.*, 1963, vol. II, págs. 318 y ss.

de la Asamblea General, una breve nota sobre las relaciones entre el problema que se examina y la resolución 1803 (XVII) de la Asamblea General, relativa a la soberanía permanente sobre los recursos naturales, las demás resoluciones mencionadas en la nota 76 del informe del Relator Especial y las resoluciones posteriores. La resolución 1803 (XVII) de la Asamblea General, en lo que concierne a la responsabilidad de los Estados, fue examinada en el resumen que hizo la Secretaría de los debates de los distintos órganos de las Naciones Unidas y de las decisiones adoptadas en consecuencia<sup>14</sup>; la evolución ulterior, en esa misma esfera, figura en el documento A/CN.4/209. Es ahora necesario un documento paralelo para el tema de la sucesión de Estados.

### Organización de los trabajos

67. El PRESIDENTE dice que acaba de distribuirse un documento en el que figura un presupuesto de los gastos que serían necesarios para dar cumplimiento a las sugerencias del Relator Especial. A juicio del Presidente, el documento debe ser examinado en sesión privada. Teniendo en cuenta el planteamiento claro de la cuestión, dicha sesión podría tener lugar incluso en ausencia del Relator Especial. Corresponde a la Mesa pronunciarse sobre ese extremo.

Se levanta la sesión a las 18 horas.

<sup>14</sup> *Op. cit.*, 1964, vol. II, pág. 121.

## 1007.<sup>a</sup> SESIÓN

*Martes 24 de junio de 1969, a las 10.15 horas*

*Presidente:* Sr. Nikolai USHAKOV

*Presentes:* Sr. Ago, Sr. Albónico, Sr. Bartoš, Sr. Bedjaoui, Sr. Castañeda, Sr. Castrén, Sr. Eustathiades, Sr. Ignacio-Pinto, Sr. Kearney, Sr. Nagendra Singh, Sr. Ramangasoavina, Sr. Rosenne, Sr. Ruda, Sr. Tabibi, Sr. Tammes, Sr. Tsuruoka, Sr. Ustor, Sir Humphrey Waldock, Sr. Yasseen.

### Constitución del Comité de Redacción

1. El PRESIDENTE anuncia que la Mesa desearía que el Comité de Redacción comenzase a trabajar sin tardanza para que la Comisión pueda abordar el examen del proyecto de artículos sobre las misiones permanentes ante las organizaciones internacionales. Propone que el Comité de Redacción quede compuesto de la manera siguiente: Presidente: Sr. Casteñada; miembros: Sres. Ago, Bartoš, Ignacio-Pinto, Jiménez de Aréchaga, Reuter, Tabibi, Tammes, Tsuruoka, Ustor y Sir Humphrey Waldock.

*Así queda acordado.*

**Sucesión de Estados y de gobiernos: sucesión  
en lo que respecta a materias distintas de los tratados**  
(A/ACN.4/216/Rev.1)

[Tema 2 b del programa]

(reanudación del debate de la sesión anterior)

2. El Sr. ROSENNE se suma a los oradores que le han precedido para expresar su viva satisfacción por el trabajo realizado por el Relator Especial. Su informe, sincero, combativo y, en apariencia, intransigente, ese «alegato», como se le ha llamado, en el que se profundizan ciertos aspectos de su primer informe, pone de manifiesto claramente el contexto no jurídico en que deberá examinarse la cuestión. No obstante, el orador se siente un poco decepcionado porque el Relator Especial no ha formulado su cuestionario de manera que sean claramente evidentes las cuestiones jurídicas respecto de las cuales desea saber el parecer de los miembros de la Comisión. Debido a ello, el debate en curso ha consistido esencialmente en la repetición del habido en la Comisión el año anterior, cuyo resumen figura en el informe de ésta<sup>2</sup>.

3. Parecería que las preguntas contenidas en los párrafos 1, 2, 3 y 6 del cuestionario del Relator Especial<sup>3</sup> invitan a la Comisión a adoptar una postura precisamente respecto de los elementos no jurídicos, aun cuando todo, incluido el debate en curso, muestra que toda tentativa encaminada a adoptar una decisión sobre esos elementos o sobre tesis abstractas se traducirá en una divergencia radical de opiniones. El propio orador aún no está convencido de que sea verdaderamente necesario pronunciarse a su respecto, ni siquiera de que sea posible hacerlo en abstracto. Señala que el Relator Especial podrá hallar indicaciones suficientes sobre su opinión en términos generales en la intervención que hizo el propio Sr. Rosenne en la 962.<sup>a</sup> sesión<sup>4</sup>.

4. En el párrafo 6 de su informe (A/CN.4/216/Rev.1) el Relator Especial señala que sus primeras conclusiones «podrán dar lugar a una serie de proyectos de artículos que constituirán el primer capítulo de la sucesión». El Sr. Rosenne aprueba esta declaración, pero señala que, como dice el Relator Especial en el párrafo 137, «la Comisión de Derecho Internacional no debía aferrarse a soluciones frustradas o precarias», y que el párrafo 148 contiene conclusiones bastante negativas respecto de determinados conceptos y principios. A su juicio, si la Comisión acepta esas ideas como base de sus trabajos, las soluciones que adopte serán frustradas y precarias. El Sr. Rosenne piensa, como otros miembros, que no cabe formular objeciones a ciertas conclusiones a que ha llegado el Relator Especial, pero estima que el informe, en varios aspectos, trata de resolver problemas que ya están resueltos.

5. Siempre ha dudado de la validez de las teorías extremas respecto de los derechos adquiridos y piensa, como ya indicó en su documento de trabajo de 1963<sup>5</sup>, que el verdadero problema que se plantea a la Comisión es el de establecer un justo equilibrio entre la necesidad de mantener cierta estabilidad y la necesidad de una evolución ordenada, como la implícita en ese mismo proceso político que conduce a la independencia política y económica de los nuevos Estados. Cuando se examinó el derecho de los tratados, tanto en la Comisión como en la Conferencia de Viena, hubo que abandonar repetidas veces los conceptos teóricos o doctrinales en favor de soluciones pragmáticas, que son las únicas que pueden reunir la mayoría representativa de dos tercios necesaria para el éxito a largo plazo de una labor de codificación.

6. Por lo que atañe a la incidencia del principio de la igualdad de los Estados en el tema que se está examinando, el Sr. Rosenne no se muestra en desacuerdo con la tesis general del Relator Especial, pero no está seguro de que esa tesis conduzca forzosamente a todas las conclusiones que figuran en el informe; parece especialmente que, en el párrafo 25, el llamado «fondo del problema» está enunciado en términos demasiado generales. Según el informe, el problema estriba en saber si el Estado sucesor «está obligado a respetar lo que vinculaba al Estado predecesor». La respuesta es evidentemente negativa. El Sr. Rosenne cree que el verdadero problema reside en determinar en qué medida el Estado sucesor está obligado a respetar las obligaciones que el Estado predecesor ha asumido jurídicamente respecto del territorio que ha pasado a ser el del Estado sucesor, y se refiere específicamente al aspecto territorial, en contraposición al aspecto temporal, por las razones que se aducen en el párrafo 17 del informe.

7. En relación con la misma cuestión, el Sr. Rosenne no puede aceptar la tesis de que el principio de la igualdad de los Estados queda quebrantado por el solo hecho de que un Estado sea deudor y el otro acreedor, tesis que parece implícitamente admitida en el párrafo 27 del informe, cuando la obligación dimana de un tratado internacional válido o de cualquier otra norma de derecho internacional. A su juicio, la aceptación de esta tesis conduciría rápidamente al nihilismo jurídico y reduciría al absurdo la idea misma del derecho internacional. Tampoco puede aceptar el orador lo que parece ser la tesis paralela, formulada en el párrafo 107, según la cual el problema de los desniveles económicos entre Estados sólo se ha vinculado al de la sucesión de Estados desde 1917. Como dijo en una ocasión el Sr. Ago, se comete fácilmente el error de creer que los sucesos contemporáneos son totalmente diferentes de los pasados<sup>6</sup>. Por razones análogas, el Sr. Rosenne no cree que la Asamblea General, en las resoluciones mencionadas por el Relator Especial<sup>7</sup>, haya querido decir que existen categorías de Estados; a su juicio, todo lo más que hizo fue indicar categorías de problemas.

<sup>1</sup> Anuario de la Comisión de Derecho Internacional, 1968, vol. II, documento A/CN.4/204.

<sup>2</sup> *Ibid.*, Informe de la Comisión a la Asamblea General, párrs. 76 y 77.

<sup>3</sup> Véase el párr. 1 de la 1003.<sup>a</sup> sesión.

<sup>4</sup> Véase Anuario de la Comisión de Derecho Internacional, 1968, vol. I, págs. 127 a 129.

<sup>5</sup> *Op. cit.*, 1963, vol. II, pág. 335.

<sup>6</sup> *Op. cit.*, 1962, vol. I, pág. 37, párr. 19.

<sup>7</sup> Véase el párr. 6 de la 1000.<sup>a</sup> sesión.

8. En cuanto al párrafo 29 del informe, que acepta en general, el Sr. Rosenne estima que debería estar más matizado, porque en él no se tratan los casos en que existe un verdadero traspaso de territorio.

9. Por lo que respecta al cuestionario del Relator Especial, el Sr. Rosenne opina que sólo se pueden verdaderamente responder las preguntas 1, 2, 3 y 6, tal como él las interpreta, adoptando una firme posición doctrinal, innecesaria a efectos prácticos. Lo mismo puede decirse en cierta medida del párrafo 4, al que se responde en el informe de la Comisión correspondiente a 1968<sup>8</sup> y en el párrafo 53 del informe de la Sexta Comisión<sup>9</sup>.

10. La pregunta 5 plantea problemas importantes que no se examinan por entero en el informe y que el Relator Especial sólo ha expuesto en detalle en la sesión anterior. El Sr. Rosenne piensa que, en general, no hay que volver sobre las cuestiones ya resueltas por la Asamblea General o por otros órganos, ni tratar otros temas de derecho internacional, so pretexto del examen de la sucesión de Estados. El hecho de que se haya formulado tal pregunta significa que, o bien las decisiones anteriores de la Comisión no estaban claras, o bien que, en realidad, el Relator Especial desea que la Comisión vuelva sobre sus decisiones. Un nuevo examen de las decisiones anteriores de la Comisión sobre la manera de abordar el tema de la sucesión de Estados muestra que, probablemente, la Comisión no pensaba tanto en la « sucesión de Estados en materia de tratados » y en la « sucesión de Estados en lo que respecta a materias distintas de los tratados », como en la « sucesión en el derecho de los tratados » —empezando donde la Comisión terminó, en el artículo 69 de su proyecto de 1966<sup>10</sup>, y donde terminó también la Conferencia de Viena, en el artículo 73 de la Convención de 1966<sup>11</sup>— y en la « sucesión en las otras ramas del derecho internacional », instituciones todas ellas en las que la sucesión constituye el tema secundario. Siendo así, no se trata de trazar los límites de la sucesión de Estados en lo que respecta a materias distintas de los tratados, sino más bien de cómo han de trazarse los límites entre la responsabilidad de los Estados y las demás cuestiones pertinentes, para lo cual habrá que esperar, sin duda, hasta que se realicen progresos en los temas mencionados. Entre las otras ramas del derecho que han sido mencionadas en el debate en curso, además de la responsabilidad de los Estados en general, está el derecho de la protección diplomática, el trato de los extranjeros, el derecho intertemporal y el derecho relativo a la coacción, especialmente la coacción económica, y la declaración adoptada a este respecto en la reciente Conferencia de Viena<sup>12</sup>; no cabe, tampoco,

<sup>8</sup> Véase *Anuario de la Comisión de Derecho Internacional*, 1968, vol. II, Informe de la Comisión a la Asamblea General, párr. 79.

<sup>9</sup> Véase *Documentos Oficiales de la Asamblea General*, vigésimo tercer período de sesiones, Anexos, tema 84 del programa, documento A/7370, párr. 53.

<sup>10</sup> Véase *Anuario de la Comisión de Derecho Internacional*, 1966, vol. II, págs. 291 y 292.

<sup>11</sup> A/CONF.39/27.

<sup>12</sup> Véase *Acta Final de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el derecho de los tratados* (A/CONF.39/26), anexo.

ignorar el problema del reconocimiento con todas sus consecuencias.

11. La respuesta a la pregunta 7 debe buscarse en los párrafos 79 y 104 del informe de la Comisión correspondiente a 1968. El Sr. Rosenne se pregunta si un proyecto de artículos sobre los derechos adquiridos sería de gran utilidad en la práctica y, dada la controversia que ese proyecto pudiera provocar, teme que sea perjudicial para los futuros trabajos sobre la cuestión. Recuerda que las dilaciones que se han producido en los trabajos de la Comisión desde 1962 han causado en la Asamblea General gran descontento, y que conviene no incurrir en más demoras.

12. Refiriéndose a la decisión tomada por el Presidente en la sesión anterior, si es que se trata de una decisión, el Sr. Rosenne no ve en principio por qué tiene que examinarse el problema en sesión privada, siendo así que el Relator Especial expuso abiertamente las cuestiones relativas al trabajo propuesto por la Secretaría. Sin embargo, no se opondrá a que se haga así. En cuanto al informe de la Comisión a la Asamblea General, cree que sería poco indicado tomar como base para ese informe un resumen del debate actual, y recuerda que en 1956 y 1957, cuando la Comisión tuvo a su consideración informes muy discutidos de la misma índole respecto de la responsabilidad de los Estados, se limitó a indicar que había examinado los mencionados informes y pedido al Relator Especial que prosiguiese sus trabajos.

13. El Sr. TSURUOKA, antes de presentar a título provisional algunas observaciones generales sobre los derechos adquiridos y sobre el método que podría adoptar la Comisión para el examen de la sucesión de Estados, desea poner de relieve que el mandato de la Comisión está claramente definido en su Estatuto. Los miembros de la Comisión no son los legisladores del mundo. Según su Estatuto, la Comisión tiene por cometido la codificación y el desarrollo progresivo del derecho internacional. Está encargada de preparar convenciones internacionales que sean aplicables en el mayor número posible de países y debe dar a su obra un carácter esencialmente pragmático. Así pues, debe buscar la transacción, como única posibilidad de lograr los votos de la gran mayoría de los Estados y tratar de que las normas formuladas por ella respondan en la mayor medida posible a las exigencias de la comunidad internacional.

14. El Sr. Tsuruoka va a examinar la cuestión de los derechos adquiridos sucesivamente en sus relaciones con la responsabilidad internacional de los Estados, con la sucesión de Estados en general y con la sucesión de Estados por descolonización.

15. Por lo que afecta al primer punto, el orador estima que el respeto de los derechos adquiridos es un principio establecido en derecho internacional, a juzgar por la práctica de los Estados, la jurisprudencia y la doctrina. Este principio fue especialmente reconocido por el Instituto de Derecho Internacional en la resolución adoptada en 1927 sobre la « responsabilidad internacional de los Estados por los daños ocasionados en su territorio a la persona o los bienes de los extran-

jeros»<sup>13</sup>; por O'Connell en 1967<sup>14</sup>, y en 1968 por Nkambo Mugeerwa<sup>15</sup>. Por otro lado, el respeto a la persona y a los bienes de los extranjeros constituye el fundamento del derecho internacional privado, como ha declarado un jurista japonés, el profesor Egawa. Del mismo modo, nadie pone en duda que el derecho internacional confiere a todo Estado independiente una libertad total en el ejercicio de su soberanía sobre su territorio y que le reconoce, por tanto, la facultad de adoptar cualquier medida legislativa y administrativa con respecto tanto de los extranjeros como de sus nacionales. Ahora bien, estas dos normas parecen contradictorias y para salvar esta contradicción el derecho internacional prevé que el Estado debe reparar los daños causados a los bienes de los extranjeros por las medidas que adopte. Por consiguiente, es falso afirmar que el Estado puede disponer libremente de los bienes de los extranjeros en virtud de su derecho absoluto de gobierno, ya que ello equivaldría a reconocer una de esas normas e ignorar la otra.

16. El Sr. Tsuruoka examina después la cuestión de si el principio de la responsabilidad internacional de los Estados por los daños causados en su territorio a los bienes de los extranjeros es aplicable de forma general a los casos de sucesión de Estados o si este principio varía según las condiciones en que se verifica la sucesión. La práctica y la jurisprudencia parecen reconocer que, en caso de sucesión, deben respetarse los derechos adquiridos. El orador cita en apoyo de esta tesis el fallo dictado en 1923 por la Corte Permanente de Justicia Internacional en el asunto de los *Colonos alemanes en los territorios cedidos a Polonia*<sup>16</sup>, la declaración del Gobierno japonés garantizando los derechos de los extranjeros en Corea cuando se produjo en 1910 la anexión de este país por el Japón<sup>17</sup>, y la resolución adoptada por el Instituto de Derecho Internacional en 1952 sobre « Los efectos de los cambios territoriales sobre los derechos patrimoniales »<sup>18</sup>. Teniendo en cuenta las consideraciones que anteceden, el orador no puede aceptar la opinión que el Relator Especial expone en el párrafo 33 de su informe de que « el Estado, en tiempo ordinario, es decir, fuera de los casos de sucesión, no puede, si menoscaba los derechos adquiridos, estar sujeto sino a una obligación de carácter interno, que no es sancionable por ningún recurso internacional ». Por su parte, el Sr. Tsuruoka estima que el respeto de los derechos adquiridos es un principio de derecho internacional.

17. El Sr. Tsuruoka tampoco considera que pueda ignorarse el respeto de los derechos adquiridos en la sucesión de Estados por descolonización. Sin duda,

<sup>13</sup> Véase *Annuaire de l'Institut de droit international*, 1927, vol. III, pág. 330.

<sup>14</sup> Véase *State Succession in Municipal Law and International Law*, 1967, vol. I, pág. 263.

<sup>15</sup> Véase *Manual of Public International Law*, texto presentado por Max Sørensen, pág. 485.

<sup>16</sup> *P.C.I.J., Series B*, N.º 6.

<sup>17</sup> Véase De Martens, *Nouveau recueil général des traités* (3.ª serie), vol. 4, pág. 26.

<sup>18</sup> Véase *Annuaire de l'Institut de droit international*, 1952, vol. II, pág. 471.

el Estado predecesor y el Estado sucesor pueden convenir otra cosa por consentimiento mutuo, pero, a falta de tal acuerdo, la doctrina y la práctica afirman generalmente la validez del principio de los derechos adquiridos, incluso en esta materia. Esta es la idea que sigue el proyecto de convención sobre la responsabilidad internacional de los Estados por daños ocasionados a los extranjeros, elaborado en 1961 por Sohn y Baxter<sup>19</sup>, especialmente los párrafos 2 y 4 del artículo 10 y los comentarios que se acompañan. Por consiguiente, puede afirmarse que la cuestión es controvertida y que la Comisión debe esforzarse por buscar una transacción.

18. Para terminar, el Sr. Tsuruoka cita un documento de trabajo que presentó a la Comisión en 1963<sup>20</sup>, especialmente el párrafo 3, relativo al mandato de la Comisión, y el párrafo 24, de los que se desprende fundamentalmente que ni el cambio de régimen ocurrido en un Estado, ni el nacimiento de un Estado independiente pueden tener como efecto jurídico la anulación del valor jurídico del derecho internacional en vigor. El orador añade que ahora que se intensifica la colaboración entre los países en desarrollo y los países desarrollados, los peligros a que se verían expuestos los bienes de los extranjeros si se aboliera el principio de los derechos adquiridos podrían frenar el impulso de quienes están dispuestos a realizar un esfuerzo de solidaridad internacional. Por consiguiente, conviene asegurar la protección equitativa de esos derechos.

19. Por lo que respecta al método de trabajo de la Comisión, el Sr. Tsuruoka estima que convendría estudiar el problema de los derechos adquiridos en el contexto de la responsabilidad de los Estados y pedir al Relator Especial que presente a la Comisión, en su próximo período de sesiones, un tercer informe en el que figurarían las normas generales de la sucesión de Estados en materia de derechos financieros, deudas públicas, etc., encargándole que se refiera a los problemas de derechos adquiridos que se plantean en los casos de sucesión, habida cuenta de los debates del actual período de sesiones. En cuanto a los trabajos cuya realización debería solicitarse a la Secretaría, según la pregunta 8 del cuestionario, el orador comparte las ideas expuestas en la sesión anterior por los Sres. Yasseen y Rosenne.

20. El Sr. AGO agradece al Relator Especial haber señalado los múltiples problemas que plantea el tema que se examina y observado que esos problemas pueden afectar íntimamente a los derechos de los extranjeros y a la responsabilidad de los Estados.

21. No debe pensarse que una sucesión de Estados lleve consigo *ipso facto* la desaparición automática del sistema jurídico preexistente y que, por tanto, se extinguen las situaciones jurídicas creadas al amparo de dicho sistema. En el momento mismo de la sucesión se establece una continuidad que subsiste mientras el Estado sucesor no intervenga para interrumpirla

<sup>19</sup> Véase *The American Journal of International Law*, vol. 55, pág. 548.

<sup>20</sup> Véase *Anuario de la Comisión de Derecho Internacional*, 1963, vol. II, págs. 288 a 291.

y modificar las situaciones jurídicas existentes. El problema de la sucesión reside precisamente en saber si es limitada la facultad del Estado sucesor de modificar el régimen jurídico existente y, en caso afirmativo, hasta qué punto. A este respecto, no puede reconocerse, evidentemente, al Estado la facultad de modificarlo todo, ni puede tampoco exigírsele que se abstenga por completo de introducir cambios. La respuesta será distinta según el tipo de sucesión pero, en todo caso, se planteará desde el primer momento una serie de problemas, especialmente en lo que afecta al respeto de los derechos humanos y de ciertas situaciones jurídicas. ¿Puede el Estado sucesor promulgar normas jurídicas que desconozcan ciertos derechos fundamentales o ciertas situaciones jurídicas básicas creadas al amparo del régimen preexistente?

22. En cuanto al trato de los extranjeros, el problema que se plantea es idéntico, independientemente de que haya o no sucesión. Cabe admitir excepciones, pero hay que aceptar en principio que el Estado sucesor viene también obligado a garantizar a los extranjeros el trato que todo Estado debe otorgar a los extranjeros que se encuentren en su territorio. El Sr. Ago no se refiere a un trato previsto en normas convencionales, que plantean otros problemas. Pero en lo que respecta a las normas jurídicas internacionales de carácter general, parece difícil admitir que un Estado quede autorizado, por el hecho de suceder a otro, a no respetar algunas de estas normas que se refieren al trato de los extranjeros. En todo caso, el orador señala que los problemas de sucesión mencionados por el Relator Especial guardan una íntima relación con el trato de los extranjeros, pero no con la responsabilidad de los Estados. La responsabilidad sólo surge cuando se viola una obligación impuesta por una norma. No debe inducir a error el hecho de que ciertas obligaciones, por ejemplo la de indemnizar, pueden nacer en virtud de normas sucesorias o conforme a los principios que determinan la responsabilidad. La obligación de indemnizar a un extranjero en caso de expropiación es una obligación primaria que no guarda ninguna relación con la responsabilidad por un hecho ilícito. La obligación de indemnizar a título de reparación de un perjuicio ilícito desde el punto de vista del derecho internacionales muy distinta; sólo esta última pertenece a la institución de la responsabilidad.

23. A la hora de codificar y desarrollar las normas que rigen la sucesión de Estados, la Comisión deberá tener en cuenta en todo momento esta distinción. Su misión es codificar las normas primarias de las que se derivan las obligaciones de los Estados en caso de sucesión, y no examinar las consecuencias del incumplimiento de esas obligaciones. El problema de la sucesión de Estados se reduce a saber si la sucesión de un Estado por otro introduce un elemento que autoriza al sucesor a prescindir de las normas generalmente aplicables al trato de los extranjeros en el derecho internacional y en el derecho interno. El Sr. Ago recomienda también a la Comisión que tenga en cuenta que la codificación constituye una labor de cara al futuro en la que no se debe dar una importancia excesiva a situaciones pasajeras.

24. El Sr. NAGENDRA SINGH expresa su admiración sin reservas por la erudición de que ha dado muestras el Relator Especial al recopilar los datos en que apoya sus opiniones; la lógica jurídica convincente en que se basa su segundo informe merecerá sin duda la aprobación general en todos los países en desarrollo pertenecientes a las regiones descolonizadas.

25. El Relator Especial ha abordado un terreno que es a la vez complejo y controvertido, tentativa que tiene sus méritos y sus dificultades. La cuestión que se plantea es cómo tratar un tema de tanta amplitud, es decir, si hay que empezar por el examen de diversas cuestiones precisas que se prestan fácilmente a la codificación o, por el contrario, abordar inmediatamente la cuestión más compleja y controvertida que suscita el tema examinado.

26. Las divergencias de opinión sobre la cuestión de los derechos adquiridos son tales que la única preocupación del Sr. Nagendra Singh es la de que se puedan derivar resultados concretos del informe perfectamente claro presentado por el Relator Especial. El orador aprueba en principio todas las tesis del Relator Especial, pero no desearía que el progreso de los trabajos de la Comisión se viera detenido por controversias. La cuestión de los derechos adquiridos tiene sin duda importancia capital para los nuevos Estados y para las regiones descolonizadas, y el Relator Especial ha realizado un trabajo útil al poner de relieve este aspecto del problema. El Sr. Nagendra Singh expresa sin embargo el temor de que, como el tema no está aún maduro y se presta a muchas discusiones, resulte difícil codificarlo y preparar un proyecto de artículos. La Comisión puede perder de vista su objetivo si se empeña en un tema polémico. Inspirándose en consideraciones prácticas y al objeto de lograr resultados concretos, el Sr. Nagendra Singh desea hacer algunas sugerencias.

27. El segundo informe del Relator Especial ha sido muy útil, ya que ha provocado un interesante cambio de opiniones que demuestra la importancia capital del tema. Sin embargo, si la Comisión invitara al Relator Especial a redactar un proyecto de artículos sobre los derechos adquiridos, tropezaría con dificultades, ya que el derecho en esta materia no ha cristalizado todavía. La cuestión de los derechos adquiridos sigue dando lugar a muchas discusiones y cualquier intento de codificación podría provocar controversias de consecuencias negativas. El propio Relator Especial ha declarado lo siguiente: « La práctica, la jurisprudencia, la doctrina y los precedentes en general no constituyen una ayuda decisiva para el estudio del problema de los derechos adquiridos. Los precedentes abundan, pero son contradictorios »<sup>21</sup>. En tales condiciones, el Sr. Nagendra Singh considera que el segundo informe del Relator Especial ha conseguido su objetivo al demostrar la importancia de la cuestión de los derechos adquiridos. La Comisión podrá reanudar más adelante el examen de esta importante cuestión.

28. El Sr. Nagendra Singh sugiere, por tanto, que la Comisión invite al Relator Especial a abordar en

<sup>21</sup> Véase el párr. 14 de la 1000.<sup>a</sup> sesión.

su tercer informe las cuestiones mencionadas en el anterior período de sesiones, tales como la deuda pública, los bienes públicos y las demás cuestiones económicas y financieras relacionadas con la sucesión de Estados, de naturaleza no polémica y de fácil codificación. De este modo se contaría con una base sólida que permitirá realizar rápidos progresos, incluso en lo que respecta a los derechos adquiridos, cuestión sobre la que se tendrá que volver en una etapa posterior.

29. Hay razones fundadas para adoptar este método. En primer término, cabe preguntarse si los derechos adquiridos pertenecen al tema de la responsabilidad de los Estados o al de la sucesión de Estados, cuestión acerca de la cual los miembros de la Comisión están divididos y que podría conducir a discusiones inacabables. Por su parte, el Sr. Nagendra Singh se inclina a creer, lo mismo que el Relator Especial, que la cuestión de los derechos adquiridos entra en el ámbito de la sucesión de Estados. Sin embargo, sugiere que la Comisión no trate por ahora de resolver la cuestión, ya que no se vislumbra la posibilidad de llegar a ningún acuerdo. Cuando la Comisión haya realizado algún progreso en lo que respecta al fondo de la responsabilidad de los Estados, estará en mejores condiciones de decidir a qué tema corresponde verdaderamente la cuestión de los derechos adquiridos, y quizá pueda adoptar con facilidad el punto de vista del Relator Especial.

30. El Sr. Nagendra Singh ruega encarecidamente a la Comisión que proceda a pasos contados y que trate en primer lugar de los aspectos de la sucesión de Estados que permitan establecer claramente las bases de un estudio ulterior sobre la cuestión de los derechos adquiridos.

31. El carácter sumamente vago de los derechos adquiridos se ha puesto de manifiesto, por ejemplo, durante el debate, cuando el Sr. Yasseen se ha preguntado acertadamente si no podría reconocerse a los nacionales del Estado predecesor como una tercera categoría de personas, distinta a la vez de los nacionales del Estado sucesor y de los extranjeros<sup>22</sup>.

32. Sin duda, determinados Estados pretenden el reconocimiento de derechos adquiridos que son muy discutibles y que deben descartarse; de aquí que el Sr. Nagendra Singh apruebe sin reservas la idea de plantear la cuestión desde el punto de vista de los países en desarrollo, pero considera preferible no hacerlo así hasta que la Comisión no esté en condiciones de formular algunos de los principios que imperan en toda la materia de la sucesión de Estados.

33. A su juicio, la Comisión debe expresar su agradecimiento al Relator Especial por su segundo informe, tan lleno de interés, y pedirle que prepare un tercer informe que contendría artículos sobre el derecho de la sucesión de Estados en relación con la deuda pública, los bienes públicos y otras materias semejantes que pertenecen a la sucesión de Estados en materia económica y financiera.

34. El PRESIDENTE, que habla en calidad de miembro de la Comisión, recuerda las posiciones de principio

<sup>22</sup> Véase el párr. 56 de la 1006.<sup>a</sup> sesión.

que adoptó en su intervención en la 1005.<sup>a</sup> sesión<sup>23</sup>. El Sr. Ushakov estima que el derecho internacional contemporáneo no puede proteger directamente a los particulares, dado que éstos no son sujetos del derecho internacional, y no reconoce ningún derecho adquirido en lo que respecta a los bienes de personas físicas y jurídicas extranjeras. Por lo tanto, está completamente de acuerdo con el Relator Especial en cuanto al estado actual del derecho internacional, por lo que se refiere a los pretendidos derechos adquiridos.

35. En cuanto al método que debe emplear la Comisión para abordar el problema, cabe preguntarse si debe ser estudiado partiendo de la materia sucesoria, como los problemas financieros, económicos o territoriales, por ejemplo, o si sería preferible partir de los distintos tipos de sucesión de Estados.

36. El año precedente la Comisión aprobó el principio de un estudio más concreto sobre la sucesión de Estados por descolonización, sin descuidar las otras formas de sucesión<sup>24</sup>. Es evidente que las soluciones varían según el origen de la sucesión: en tanto que un nuevo Estado nacido de la descolonización puede quedar liberado de toda obligación, se aplicará una solución diferente al Estado nacido de la fusión de varios Estados o de la partición de un Estado.

37. Por supuesto, el Relator Especial es enteramente libre de abordar este tema como estime más conveniente. Sin embargo, tal vez convenga examinar, una vez más, los distintos modos de estudiar la cuestión, así como la posibilidad de adoptar métodos diferentes según el tipo de sucesión de Estados de que se trate. En todo caso, el Sr. Ushakov está convencido de que es preciso dedicar a la descolonización un capítulo especial que abarque todas las cuestiones de la sucesión de Estados en materias distintas de los tratados.

38. El Sr. CASTAÑEDA se refiere a la observación del Sr. Ago según la cual la situación del Estado sucesor en lo que respecta a los extranjeros es, en principio, más o menos la misma que la de un Estado cualquiera, fuera de la sucesión. El Sr. Ago formula, no obstante, la reserva de que pudieran existir excepciones.

39. Pueden buscarse estas excepciones en dos direcciones opuestas. En primer lugar, ¿puede el Estado sucesor tener obligaciones más amplias que las del Estado predecesor? La respuesta es, desde luego, negativa. El hecho de la sucesión no agrega nada. El Relator Especial ha explicado muy bien en el párrafo 33 de su informe que si el hecho de la sucesión impusiera obligaciones complementarias al Estado sucesor, habría que atribuir este hecho a «un misterioso fenómeno de transmutación jurídica». No se comprende, en efecto, qué fundamento podría darse a las nuevas obligaciones.

40. El segundo tipo de excepciones no se ha puesto en claro adecuadamente. ¿No será posible que las obligaciones contraídas por el Estado predecesor se

<sup>23</sup> Véanse los párrs. 44 a 48.

<sup>24</sup> Véase *Anuario de la Comisión de Derecho Internacional, 1968*, vol. II, Informe de la Comisión a la Asamblea General, párrs. 61 y 79.

reduzcan, por efecto de la sucesión, para el Estado sucesor ya que para éste son *res inter alios acta*? No se puede dar una respuesta de carácter general. Es preciso estudiar esta cuestión para cada tipo de sucesión. Así pues, en una sucesión por descolonización, cuando se han otorgado concesiones a un precio ínfimo o en condiciones concebibles en un determinado momento pero inaceptables en la actualidad, el hecho de que el Estado sucesor sea ajeno a la estipulación de tales concesiones puede producir el efecto de limitar sus obligaciones. Por lo tanto, aun reconociendo como principio general que el Estado sucesor se encuentra en la misma situación que el Estado predecesor, cabe admitir, por excepción, que su situación quede modificada por el hecho mismo de la sucesión.

41. El Sr. BEDJAOUI (Relator Especial) impugna la premisa de la continuidad, en la cual se apoya el razonamiento del Sr. Ago. En efecto, la afirmación de que no existe elemento de ruptura equivale a decir que el Estado sucesor asume las obligaciones del Estado predecesor. No hay por qué preguntarse entonces si el Estado sucesor puede modificar o abolir los derechos adquiridos. El problema queda resuelto por la propia premisa.

42. Se podría llegar a una situación más clara si se adoptase una premisa distinta, que el Sr. Bedjaoui estaría dispuesto a aceptar. En lugar de partir del principio de la continuidad, según el cual el Estado sucesor recibe en su ordenamiento jurídico el ordenamiento jurídico anterior, se podría decir que el Estado sucesor es un Estado como los demás, y hacer referencia al orden jurídico internacional. Existiría entonces continuidad, no en relación con el ordenamiento jurídico del Estado predecesor, sino con el ordenamiento jurídico internacional. Desde el momento en que el Estado sucesor se incorpora a la vida jurídica internacional, acepta automáticamente las reglas del juego, es decir, el derecho internacional. Partiendo de esta base, pudiera admitirse el razonamiento mediante el cual el Sr. Ago traza la línea divisoria entre la sucesión de Estados, que afecta al fondo del derecho, y la responsabilidad, que abarca los problemas de la sanción de las violaciones.

43. Como acaba de decir el Sr. Castañeda, hay que dar al Estado sucesor la facultad de reivindicar el derecho de reducir las obligaciones que aceptó el Estado predecesor, puesto que no participó, en modo alguno, en la elaboración de las normas jurídicas que se le imponen.

Se levanta la sesión a las 12.45 horas.

## 1008.<sup>a</sup> SESIÓN

Miércoles 25 de junio de 1969, a las 10.10 horas

Presidente: Sr. Nikolai USHAKOV

Presentes: Sr. Albónico, Sr. Bartoš, Sr. Bedjaoui, Sr. Castañeda, Sr. Castrén, Sr. Eustathiades, Sr. Ignacio-Pinto, Sr. Kearney, Sr. Nagendra Singh, Sr. Ramanga-

soavina, Sr. Rosenne, Sr. Ruda, Sr. Tabibi, Sr. Tammes, Sr. Tsuruoka, Sr. Ustor, Sir Humphrey Waldock, Sr. Yasseen.

### Sucesión de Estados y de gobiernos: sucesión en lo que respecta a materias distintas de los tratados

(A/CN.4/216/Rev.1)

[Tema 2 b del programa]

(continuación)

1. El PRESIDENTE invita a la Comisión a proseguir el examen del segundo informe del Relator Especial (A/CN.4/216/Rev.1).

2. El Sr. IGNACIO-PINTO se adhiere a las felicitaciones expresadas al Relator Especial por la solidez del contenido y la elegancia de forma de su informe. La cuestión de la descolonización ha sido muy bien estudiada.

3. Sin embargo, el debate ha mostrado, ante todo, que conviene considerar la sucesión de Estados, especialmente en materia económica y financiera, desde un punto de vista práctico. El problema de los derechos adquiridos es tan complejo y controvertido que, si se continúa en este terreno, la Comisión corre el riesgo de llegar rápidamente a un callejón sin salida. Sería, pues, preferible buscar de manera pragmática los puntos sobre los que se podría llegar a un acuerdo, para elaborar los textos que se han de presentar a los Estados. Este parece el único medio de lograr la codificación y el desarrollo progresivo, lento pero seguro, del derecho internacional en materia de sucesión de Estados.

4. Todos los que han vivido bajo el régimen colonial agradecerán al Relator Especial que haya insistido en esta situación. Sin embargo, la descolonización no se hace de manera uniforme. Las modalidades de acceso a la independencia son distintas y sería un error no tener esto en cuenta.

5. Las tesis del Relator Especial se ajustan perfectamente al contexto en que sitúa la descolonización. Cuando ésta no es voluntaria, cuando es, en cierto modo, una conquista, se impone la conclusión de que no puede haber derechos adquiridos.

6. Pero la descolonización puede ser resultado de un acuerdo entre la antigua Potencia colonial, Estado predecesor, y el país colonizado, Estado sucesor. Este puede, mediante convenio, aceptar libremente lo realizado por el Estado predecesor. Además, hay en ello una cuestión de buena fe. Por ejemplo, una compañía ferroviaria ha cedido a Dahomey su explotación por conducto del Gobierno francés. Al acceder a la independencia, la deuda pública incluye lo que quedaba por pagar en virtud de esa cesión. El Sr. Ignacio-Pinto no cree que Dahomey pueda ahora renunciar simplemente a esta deuda.

7. Los Estados creados por la descolonización tienen interés especial en no adoptar posiciones extremas. Todos ellos están sujetos a los imperativos del desarrollo.