

70. El PRESIDENTE sugiere que se remita el artículo 5 al Comité de Redacción.

*Así queda acordado*⁹.

71. Sir Francis VALLAT observa que se han remitido ya al Comité de Redacción los artículos 2, 3, 4 y 5. Ahora bien, como todos estos artículos guardan cierta relación con el artículo 1, propone que se pida al Comité de Redacción que examine también este último artículo, por lo menos provisionalmente

72. El Sr. BARTOŠ dice que la práctica de la Comisión consiste en no examinar el artículo referente a la terminología sino después de haber examinado todos los demás artículos de un proyecto. El examen del conjunto del proyecto puede inducir a omitir o modificar ciertas definiciones provisionales.

73. El Sr. USTOR (Relator Especial) dice que el Sr. Bartoš tiene ciertamente razón al decir que la Comisión no acostumbra a examinar el artículo referente a terminología sino después de haber completado el examen de los demás artículos. Pero el Comité de Redacción, desde luego podría examinar el artículo 1 provisionalmente, en el entendimiento de que podrá ser revisado posteriormente.

74. Sugiere que se autorice al Comité de Redacción a presentar a la Comisión cláusulas de salvaguardia del tipo mencionado durante el debate.

75. El PRESIDENTE entiende que la Comisión considera aceptables las sugerencias del Relator Especial.

Así queda acordado.

Se levanta la sesión a las 12.45 horas.

⁹ Véase la reanudación del debate en la 1238.ª sesión, párr. 33.

1219.ª SESIÓN

Lunes 4 de junio de 1973, a las 15.10 horas

Presidente: Sr. Jorge CASTAÑEDA

Presentes: Sr. Ago, Sr. Bartoš, Sr. Bedjaoui, Sr. Bilge, Sr. Calle y Calle, Sr. Hambro, Sr. Kearney, Sr. Martínez Moreno, Sr. Pinto, Sr. Quentin-Baxter, Sr. Raman-gasoavina, Sr. Reuter, Sr. Sette Câmara, Sr. Tammes, Sr. Tsuruoka, Sr. Ushakov, Sr. Ustor, Sir Francis Vallat, Sr. Yasseen.

Bienvenida al Sr. Calle y Calle

1. El PRESIDENTE da la bienvenida al Sr. Calle y Calle, que ha sido elegido miembro de la Comisión para cubrir una de las vacantes que se han producido desde el último período de sesiones.

2. El Sr. CALLE y CALLE da las gracias al Presidente y dice que es para él un honor y un privilegio participar en los trabajos de la Comisión. Su país tiene una larga tradición jurídica y, como todos los países en desarrollo,

se interesa vivamente por el desarrollo progresivo del derecho internacional. Al ocupar su puesto entre los miembros de la Comisión, el orador desea rendir homenaje a dos de sus predecesores latinoamericanos: el Sr. Ruda, que es actualmente magistrado de la Corte Internacional de Justicia, y el Sr. Alcívar, cuya memoria le es particularmente querida.

Sucesión de Estados en lo que respecta a materias distintas de los tratados

(A/CN.4/226; A/CN.4/247 y Add.1; A/CN.4/259; A/CN.4/267)
[Tema 3 del programa]

EXPOSICIÓN INTRODUCTORIA DEL RELATOR ESPECIAL

3. El PRESIDENTE invita a los miembros de la Comisión a abordar el tema de la sucesión de Estados en lo que respecta a materias distintas de los tratados y pide al Relator Especial que presente su sexto informe (A/CN.4/267).

4. El Sr. BEDJAOUI (Relator Especial) señala a la atención las dificultades que plantea el estudio de la sucesión de Estados en lo que respecta a materias distintas de los tratados y dice que tiene la profunda esperanza de que su sexto informe y los informes precedentes, presentados en anteriores períodos de sesiones de la Comisión, contribuirán un poco a facilitar ese estudio. Sin embargo, los informes sólo abarcan una pequeña parte del tema: la sucesión en los bienes públicos.

5. Las dificultades del tema son múltiples. Se deben, en primer lugar, al hecho de que los Estados tienen comportamientos contradictorios en materia de sucesión y es difícil deducir reglas de la práctica. Además, la cuestión de la sucesión de Estados está estrechamente vinculada a ciertos conceptos de derecho internacional, como los de Estado, soberanía y territorio. Si al contrario de lo que afirman enérgicamente ciertos juristas, como el profesor Charles Chaumont, existe una comunidad internacional, esta comunidad se compone ante todo de Estados que nacen, se transforman y desaparecen. El Estado es una entidad viva, cambiante y temporal. Muchos acontecimientos pueden afectar a un Estado, a su territorio, a su soberanía o a su población, y producir un desmembramiento, una fusión, una unión, una secesión, una transmisión parcial de territorio o la independencia. Estos acontecimientos constituyen, en realidad, la trama de la historia y la materia bruta sobre la que trabaja la teoría de la sucesión de Estados.

6. Conviene asimismo señalar que la cuestión de la sucesión de Estados, y más particularmente en lo que respecta a materias distintas de los tratados, no ha sido objeto de ningún intento de codificación por parte de organismos oficiales o privados. En esta materia, la doctrina también es muy pobre; los tratados y manuales de derecho internacional no hacen en general más que rozar el problema, como si no plantease dificultades. Ciertos autores no hablan de él en absoluto, por estimar, como Ian Brownlie, que no existe ninguna regla en esta materia, mientras que otros, como Guggenheim y Cavaré, rechazan la expresión «sucesión de Estados», considerándola inadecuada. En cuanto a los estudios de la Secretaría

dedicados a la sucesión de Estados¹, distan desgraciadamente de constituir una rica fuente de documentación en lo que se refiere a los bienes públicos. En cambio, los precedentes convencionales y los textos diplomáticos son abundantes y variados, pero a veces carecen de rigor.

7. Otra fuente de dificultades se debe al hecho de que el tema que se examina, aunque pertenece al derecho internacional, no es ajeno al derecho interno. Por eso cabe preguntarse si se deben estudiar los bienes públicos del Estado, teniendo en cuenta la distribución tradicional que hacen ciertas legislaciones internas entre los bienes públicos y los bienes privados del Estado. El Relator Especial no ha recurrido a esa distinción, en vista de que no existen en ciertos sistemas de derecho contemporáneo. Además, también cabe dudar de la oportunidad de abordar la cuestión desde el punto de vista del derecho internacional y no del derecho interno.

8. Por último, la sucesión en los bienes públicos afecta a cuestiones económicas, financieras y monetarias, que complican su estudio. Como ejemplo, el orador cita la liquidación del Banco Austro-Húngaro, que fue particularmente laboriosa.

9. En materia de sucesión de Estados, si bien se considera que el derecho internacional rige la sucesión en los bienes públicos, se reconoce que no se trata de una transmisión de soberanía sino de la sustitución de una soberanía por otra, lo que implica la caducidad automática del apoyo material de la soberanía anterior. Así pues, resulta de ello una sustitución del Estado antiguo por el Estado nuevo en el derecho a la propiedad pública. Por consiguiente, el derecho a los bienes públicos sería el efecto del nacimiento de un nuevo sujeto de derecho internacional y no el resultado de la sucesión de Estados; sería un atributo de la nueva soberanía. Así pues, la teoría de la sucesión de Estados no se aplicaría a los derechos y obligaciones del Estado sucesor y el derecho internacional no haría más que reconocer la validez del ordenamiento jurídico interno del Estado sucesor dentro del marco del ordenamiento jurídico internacional. Por lo tanto, habría una sustitución gratuita e inmediata del Estado sucesor en los derechos sobre los bienes públicos.

10. Esta teoría es un poco académica; no puede concebir la soberanía en un conjunto de atributos que permitan ejercerla. Sin embargo, además de que han existido gobiernos en el exilio o sin territorio, ciertas preguntas quedan sin respuesta. Por ejemplo, si el Estado sucesor adquiere automáticamente la propiedad pública, debido únicamente a su propia soberanía, ¿cómo adquiere los bienes situados fuera del territorio que haya sido objeto del cambio de soberanía?

11. La teoría que se examina encuentra alguna justificación cuando se trata de definir y determinar los bienes públicos, lo que hace intervenir prácticamente el derecho interno del Estado sucesor. En efecto, no existe ninguna definición de los bienes públicos tomada del derecho internacional, y la práctica muestra ciertamente que el ordenamiento jurídico interno de un Estado sucesor es decisivo a este respecto.

¹ Documentos A/CN.4/151 y A/CN.4/232, reproducidos en *Anuario de la Comisión de Derecho Internacional*, 1962, vol. II, pág. 152, y 1970, vol. II, pág. 183.

12. En sus informes tercero y cuarto², el Relator Especial se esforzó por presentar la cuestión absteniéndose de toda sistematización teórica. Elaboró 15 artículos dedicados a los bienes públicos, sin precisar de qué tipo de sucesión se trataba. Este método presentaba un inconveniente, que apareció más tarde y que el Relator Especial ha tratado de corregir en su sexto informe. En este informe ha tenido en cuenta, en la medida de lo posible, el debate que la Comisión dedicó, en 1972, a la cuestión conexa de la sucesión de Estados en materia de tratados, presentada por Sir Humphrey Waldock. Ha redactado disposiciones especiales para cada tipo de sucesiones de tratados. A este respecto, pueden tomarse en consideración las cinco hipótesis siguientes: sucesión de Estado sin creación ni desaparición de Estado: por ejemplo, traspaso parcial; creación de un Estado sin desaparición del Estado predecesor: por ejemplo, un Estado de reciente independencia; creación de un Estado con desaparición del Estado predecesor: por ejemplo, unificación o fusión; desaparición del Estado predecesor, sin creación de un Estado: por ejemplo, absorción o partición; y secesión, que es un caso particular de creación de un Estado de reciente independencia.

13. En el proyecto de artículos sobre sucesión de Estados en materia de tratados, aprobado por la Comisión, se entiende por sucesión de Estados «la sustitución de un Estado por otro en la responsabilidad de las relaciones internacionales del territorio»³. Esta definición deja a un lado deliberadamente la transmisión de los derechos y obligaciones en cuanto consecuencia jurídica considerada como accesoria de la sustitución. En el vigésimo séptimo período de sesiones de la Asamblea General, la Sexta Comisión insistió, en su informe a la Asamblea General, en la distinción que convenía efectuar entre transmisión de soberanía y sustitución de soberanía, y puntualizó que la sucesión de Estados, a los efectos del proyecto de artículos, no es una transmisión de soberanía sobre un territorio sino la sustitución de una soberanía por otra, prescindiendo de toda cuestión de transmisión de derechos y obligaciones, como consecuencia jurídica accesoria de esa sustitución⁴.

14. Sin embargo, esta definición no parece aplicable a la cuestión que se examina, puesto que, en este caso, los derechos y obligaciones ya no son lo accesorio, sino lo principal. En el 24.º período de sesiones de la Comisión, celebrado en 1972, durante el debate sobre el proyecto de Sir Humphrey Waldock, el Sr. Ushakov sugirió que se elaborase una definición general válida para ambas materias⁵. La Comisión no siguió aquella sugerencia, por estimar que conduciría a abstracciones de dudosa utilidad. Por eso el Relator Especial ha propuesto en su sexto informe una definición de la expresión «sucesión

² Documentos A/CN.4/226 y A/CN.4/247 y Add.1, reproducidos en *Anuario de la Comisión de Derecho Internacional*, 1970, vol. II, pág. 141, y 1971, vol. II (primera parte), pág. 169.

³ Véase *Anuario de la Comisión de Derecho Internacional*, 1972, vol. II, documento A/8710/Rev.1, cap. II, sec. C, art. 2, párr. 1 b.

⁴ Véase *Documentos Oficiales de la Asamblea General*, vigésimo séptimo período de sesiones, Anexos, tema 85 del programa, documento A/8892, párr. 35.

⁵ Véase *Anuario de la Comisión de Derecho Internacional*, 1972, vol. I, pág. 35, párr. 14.

de Estados» a los efectos de su proyecto. Ha considerado sencillamente la sucesión como la sustitución de una soberanía por otra en sus efectos prácticos respecto de los derechos y obligaciones del Estado predecesor y del Estado sucesor en relación con el territorio afectado por el cambio de soberanía.

15. Para comprender lo que se entiende por «sucesión de Estados en lo que respecta a materias distintas de los tratados» hay que recordar que este tema se titulaba inicialmente del modo siguiente: «La sucesión de Estados en lo que respecta a los derechos y obligaciones derivados de fuentes distintas de los tratados». Posteriormente se observó que el término «tratado» no tenía el mismo sentido según que se refiriese a una materia sucesoria, como en el tema encomendado a Sir Humphrey Waldock, o a un instrumento sucesorio, como en el tema encomendado al Sr. Bedjaoui. Por eso la Comisión decidió distinguir entre la sucesión de Estados en materia de tratados, por una parte, y la sucesión de Estados en lo que respecta a materias distintas de los tratados, por otra parte. En ambos casos, la sucesión debe regirse por reglas, pero es posible que los dos tipos de sucesión tengan un origen convencional, ya que se puede efectuar mediante tratado tanto una sucesión en tratados como una sucesión en bienes públicos.

16. En cuanto a la definición de la expresión «bienes públicos», que es sumamente compleja, ha sido objeto del proyecto de artículo 5. De momento, basta con decir que se pueden tomar en consideración tres categorías de bienes públicos: los bienes del Estado, los bienes del territorio afectado por el cambio de soberanía y los bienes de instituciones o establecimientos públicos o de colectividades territoriales y locales. Aunque el tema que se examina es el de la sucesión de Estados, no es posible limitarse a la primera categoría de bienes públicos. Por lo que respecta al régimen de esos bienes, se observa, de un modo completamente esquemático, que pasan a veces a ser propiedad del Estado sucesor y que, a veces, no resultan afectados por el cambio de soberanía, desde el punto de vista del derecho de propiedad, aunque lo sean desde el punto de vista de la competencia territorial del Estado.

17. Pasando a presentar los tres primeros artículos de su proyecto, el Relator Especial indica que el artículo 1, titulado «Alcance de los presentes artículos», está calcado del artículo 1 del proyecto sobre la sucesión de Estados en materia de tratados⁶, aprobado por la Comisión.

18. El proyecto de artículo 2 tampoco debiera ocasionar dificultades, puesto que se inspira en el mismo proyecto, del que reproduce textualmente el artículo 6. El Relator Especial ha renunciado al proyecto de artículo primero que propuso en su cuarto informe (A/CN.4/247) en favor del texto ya aprobado por la Comisión.

19. El proyecto de artículo 3 aún no está completo. El Relator Especial propone en él una definición particular de la expresión «sucesión de Estados», mientras que las definiciones de las expresiones «Estado predecesor» y «Estado sucesor» son las que aprobó la Comisión,

a propuesta de Sir Humphrey Waldock. Estas tres definiciones serán completadas por otras si se estima necesario, como sin duda sucederá.

20. Los artículos 1 a 3 propuestos por el Relator Especial son los siguientes:

Artículo 1

Alcance de los presentes artículos

Los presentes artículos se aplicarán a los efectos de la sucesión de Estados en lo que respecta a materias distintas de los tratados.

Artículo 2

Casos de sucesión de Estados comprendidos en los presentes artículos

Los presentes artículos se aplicarán únicamente a los efectos de una sucesión de Estados que ocurra de conformidad con el derecho internacional y, en particular, con los principios de derecho internacional incorporados en la Carta de las Naciones Unidas.

Artículo 3

Términos empleados

A los efectos de los presentes artículos:

a) Se entenderá por «sucesión de Estados» la sustitución de una soberanía por otra en sus efectos prácticos respecto de los derechos y obligaciones de cada una de ellas en relación con el territorio afectado por el cambio de soberanía;

b) Se entenderá por «Estado predecesor» el Estado que ha sido sustituido por otro Estado a raíz de una sucesión de Estados;

c) Se entenderá por «Estado sucesor» el Estado que ha sustituido a otro Estado a raíz de una sucesión de Estados.

21. El Sr. SETTE CÂMARA dice que, sin duda, todos los miembros de la Comisión están reconocidos al Relator Especial por su informe, sumamente interesante. Como el Relator Especial ha hecho observar, se trata de una materia particularmente difícil y hasta ahora no se ha hecho ningún intento de codificación, ni siquiera por parte de los institutos de investigación. El orador propone que la Comisión examine, artículo por artículo, el proyecto presentado por el Relator Especial en su sexto informe.

22. El Sr. USHAKOV estima preferible proceder a un debate general antes de pasar a examinar los distintos proyectos de artículos.

23. El PRESIDENTE sugiere que la Comisión entable un debate general sobre la cuestión y proceda después a examinar los tres primeros artículos del Relator Especial.

24. El Sr. YASSEEN considera que, puesto que la cuestión de la sucesión en lo que respecta a materias distintas de los tratados no se rige por ninguna teoría general y todavía no ha sido objeto de ningún ensayo de codificación, ni siquiera en el plano científico, sería preferible seguir el método empírico propuesto por el Relator Especial e investigar en la práctica internacional, con ocasión del examen de cada artículo, las soluciones que pudieran tomarse en consideración como normas aplicables para las cuestiones de la sucesión en lo que respecta a materias distintas de los tratados. Ello no excluiría la posibilidad de formular observaciones generales.

25. El Sr. AGO estima, como el Sr. Ushakov, que la Comisión debe comenzar por celebrar un debate general sobre la materia en su conjunto y, en especial, sobre los

⁶ *Op. cit.*, 1972, vol. II, documento A/8710/Rev.1, cap. II, sec. C.

criterios en que se ha basado el Relator Especial para abordarla y, por otra parte, sobre la manera como se articulan las dos partes del tema de la sucesión de Estados, es decir, la sucesión en materia de tratados y la sucesión en lo que respecta a materias distintas de los tratados. Hay que examinar dos cuestiones de orden general: la materia en su conjunto y los tres primeros artículos del proyecto relativo a la sucesión en los bienes públicos, que no es más que un capítulo del tema general. Este método no ocasionará ningún retraso, sino que, por el contrario, permitirá a la Comisión adelantar con mayor rapidez procediendo de un modo más ordenado.

26. El Sr. BARTOŠ es partidario de que se proceda a examinar el proyecto artículo por artículo, dejando a los miembros de la Comisión la facultad de pronunciarse sobre los principios generales que evoque el examen de los distintos artículos. Es evidente que, con la descolonización, los movimientos de liberación nacional y la proclamación del derecho de los pueblos a la libre determinación, hace varios años que el derecho internacional experimenta profundos cambios y que se plantean cuestiones nuevas, por ejemplo la de la continuidad entre las antiguas metrópolis y los territorios liberados o emancipados. Conviene, pues, examinar estas cuestiones principales con mayor precisión, pero, para no perder tiempo, sería preferible hacerlo al examinar cada artículo.

27. El Sr. HAMBRO, después de felicitar al Relator Especial por su informe, sumamente interesante y documentado, dice que las observaciones del Sr. Bartoš le parecen muy acertadas. Por su parte, teme también que, si la Comisión inicia un debate general sobre la cuestión, no haga sino repetir lo que ya ha dicho en los años precedentes. Expresa, pues, el deseo de que la Comisión examine el proyecto del Relator Especial artículo por artículo.

28. El Sr. USHAKOV no ha propuesto que la Comisión inicie un examen teórico, sino simplemente que sus miembros formulen observaciones sobre el conjunto del proyecto, lo que podría ayudar al Relator Especial en sus trabajos futuros.

29. El Sr. REUTER opina que convendría sin duda que cada miembro hiciera observaciones de orden general, aun cuando sea también preciso abordar cuanto antes las cuestiones concretas. Por su parte, observa que se plantean dos cuestiones importantes en relación con el informe sobre la sucesión en lo que respecta a materias distintas de los tratados: en primer lugar, la distinción de los diferentes casos de sucesión y, en segundo lugar, la definición de las materias distintas de los tratados.

30. En cuanto a la primera cuestión, el orador no subestima la importancia histórica, práctica y teórica del fenómeno de la descolonización, pero desea destacar que hay otros casos de sucesión que se tienen que tomar en consideración, y que la Comisión deberá preguntarse en todo momento si las disposiciones que adopte son igualmente aplicables a las otras hipótesis. Puede ocurrir que mañana haya una tendencia a la centralización y que se creen uniones económicas o políticas. La Comisión recordará que fueron los casos de fusión los que crearon las mayores dificultades cuando examinó la sucesión en materia de tratados.

31. En cuanto a la segunda cuestión, el Relator Especial ha tomado en consideración los bienes entre las materias distintas de los tratados. El orador no impugna esta decisión, pero tiene dudas sobre el conjunto de los elementos que constituyen los bienes. En sus informes anteriores, el Relator Especial hablaba de sucesión en el territorio —el territorio mismo era objeto de sucesión— mientras que en su sexto informe es el territorio el que define la sucesión. El orador no ve inconveniente en ello, pero se pregunta si, entre los bienes que existen, no hay algunos que, si bien mantienen relaciones estrechas con el territorio, no son bienes territoriales. Por ejemplo, el derecho internacional conoce algunos derechos anexos al territorio que no se califican de territoriales: plataforma continental, derechos privilegiados de pesca, etc. Si hay que incluir estas cuestiones en la sucesión en los bienes, ello significa que los bienes son definidos en primer término por el derecho internacional, mientras que el problema más importante al que el Relator Especial ha consagrado su estudio, y que constituye la dificultad de la materia, es el de los bienes definidos en primer término por el derecho interno.

32. El Relator Especial traza una distinción entre los bienes definidos por el derecho interno, según que se trate de bienes situados en el territorio del Estado, en cuyo caso las soluciones son sencillas, o que se trate de bienes situados en el territorio de un tercer Estado, en cuyo caso las soluciones no lo son tanto. La Comisión tendrá que abordar nociones de conexión difíciles de manejar y elaborar criterios de conexión económica. Puede ocurrir que en algunos casos —en materia de empréstitos o de préstamos— deba proceder a análisis que conciernen a la participación económica o a otro aspecto de la conexión: la utilidad máxima. Aquí la Comisión desbrozará un terreno nuevo. Por ello el orador está dispuesto, por su parte, a seguir el método empírico propuesto por el Relator Especial.

33. Sir Francis VALLAT dice que, como nuevo miembro, le agradaría que la Comisión diera primero su opinión sobre el fondo de la totalidad del proyecto de artículos.

34. El PRESIDENTE propone que la Comisión celebre primeramente un debate general sobre el conjunto de la cuestión, en la inteligencia de que los miembros podrán hablar acerca de los tres primeros artículos si así lo desean.

Así queda acordado.

Se levanta la sesión a las 16.50 horas.

1220.ª SESIÓN

Martes 5 de junio de 1973, a las 10.10 horas

Presidente: Sr. Jorge CASTAÑEDA

Presentes: Sr. Ago, Sr. Bartoš, Sr. Bedjaoui, Sr. Calle y Calle, Sr. Hambro, Sr. Kearney, Sr. Martínez Moreno, Sr. Pinto, Sr. Quentin-Baxter, Sr. Ramangasoavina, Sr. Reuter, Sr. Sette Câmara, Sr. Tammes, Sr. Tsuruoka, Sr. Ushakov, Sr. Ustor, Sir Francis Vallat, Sr. Yasseen.