

lo 5 y que sería prematuro remitirlo al Comité de Redacción.

55. El PRESIDENTE propone que se remitan al Comité de Redacción los artículos 1 y 2¹⁸, que se examine el artículo 4 juntamente con el artículo 5 y que se aplaze el examen del artículo 3¹⁹.

Así queda acordado.

Otros asuntos

[Tema 10 del programa]

CELEBRACIÓN DEL VIGÉSIMO QUINTO ANIVERSARIO DE LA COMISION Y REPRESENTACIÓN EN LA ASAMBLEA GENERAL

56. El PRESIDENTE desea, antes de levantar la sesión, anunciar dos decisiones adoptadas en la reunión de los miembros de la Mesa y los anteriores presidentes de la Comisión.

57. En primer lugar, la Mesa ampliada ha decidido que no sería fácil celebrar el vigésimo quinto aniversario de la Comisión durante el actual período de sesiones, por cuanto la mayoría de los magistrados de la Corte Internacional de Justicia, que son antiguos miembros de la Comisión, han comunicado que les sería imposible asistir a esta ceremonia. La Mesa ampliada ha decidido que el aniversario de la Comisión se celebrará durante su próximo período de sesiones, en 1974, y que se rogará al Sr. Sette Cámara que se mantenga en contacto con la Asamblea General para efectuar los preparativos necesarios.

58. En segundo lugar, la Mesa ampliada ha decidido que, por falta de fondos, la Comisión no podrá enviar una delegación de miembros al vigésimo octavo período de sesiones de la Asamblea General y que, como hasta ahora, sólo estará representada por su Presidente.

Se levanta la sesión a las 13.05 horas.

¹⁸ Véase la reanudación del debate en la 1230.^a sesión, párrs. 8 y 35.

¹⁹ Véase la 1230.^a sesión, párr. 8.

1223.^a SESIÓN

Viernes 8 de junio de 1973, a las 10.10 horas

*Presidente: Sr. Mustafa Kamil YASSEEN
más tarde: Sr. Jorge CASTAÑEDA*

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

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]

(reanudación del debate de la sesión anterior)

ARTÍCULOS 4 Y 5

Artículo 4

Ambito de aplicación de los presentes artículos

Los presentes artículos se referirán a los efectos de la sucesión de Estados en materia de bienes públicos.

Artículo 5

Definición y determinación de los bienes públicos

A los efectos del presente articulado, la expresión «bienes públicos» designará todos los bienes, derechos e intereses que, en la fecha del cambio de soberanía, no hubieren sido objeto, en relación con la legislación del Estado predecesor, de apropiación privada en el territorio transmitido por ese Estado o que sean necesarios para el ejercicio de la soberanía del Estado sucesor en ese territorio.

1. El PRESIDENTE invita al Relator Especial a presentar el artículo 5 de su proyecto (A/CN.4/267).

2. El Sr. BEDJAoui (Relator Especial) dice que la cuestión de la definición de los bienes públicos es fundamental y debe relacionarse estrechamente con la cuestión de la determinación de tales bienes. El problema puede abordarse de varias maneras. Puede darse una definición *a contrario*, una definición según la pertenencia de los bienes o una definición de derecho público interno. En algunas situaciones puede comprobarse la existencia de una definición internacionalista, una definición unilateral o una definición formulada por ciertas organizaciones internacionales, y en particular las Naciones Unidas. El Sr. Bedjaoui se propone examinar las ventajas y los inconvenientes de cada una de estas fórmulas.

3. La definición *a contrario* no es incompatible con la técnica jurídica. Se encuentran ejemplos de ese género de definición en la práctica convencional, especialmente en un convenio firmado en 1924 entre Hungría y Rumania sobre la repartición de los bienes de las provincias (*comitats*), ciudades y aldeas situados en el territorio cedido en virtud del Tratado de Trianon. El artículo 2 de ese convenio no sometía a la repartición los fondos y las fundaciones que no constituían la propiedad de las provincias, ciudades o aldeas pero que habían sido o eran simplemente administrados por ellos, así como los fondos y fundaciones que no estaban destinados exclusivamente a tales provincias, ciudades y aldeas.

4. En su tercer informe, el Relator Especial había propuesto también que los bienes públicos se definiesen por el hecho «de que pertenezcan al Estado, a una de sus colectividades territoriales o a un organismo de carácter público»¹. Es la definición que se encuentra con más frecuencia en los tratados y convenios, pero plantea muchos problemas.

5. En primer término, ¿a quién debe limitarse la pertenencia de los bienes públicos? El Sr. Ushakov opina que sólo puede tratarse de los bienes del Estado. Cabría, en efecto, limitarse a éstos. Pero el concepto de bienes públicos, tal como se desprende de la práctica interna, y especialmente de la práctica soviética, es más amplio. Con arreglo al derecho soviético hay otros bienes que son auténticamente públicos, por ejemplo los de los sovjoses

¹ Véase *Anuario de la Comisión de Derecho Internacional, 1970*, vol. II, pág. 143.

y de los koljoses, y, en ciertos países como Yugoslavia y Argelia, hay bienes en régimen de autogestión, que no pertenecen ni al Estado ni a sus colectividades públicas. Son los bienes del pueblo. Se plantea pues un problema que debe resolverse.

6. Del mismo modo, en la práctica convencional, la transmisión de los bienes públicos no se limita a los bienes del Estado. Por ejemplo, el acuerdo comercial celebrado en 1921 entre la República Socialista Federativa Soviética de Rusia y el Reino Unido ² se refiere en el artículo 10 a los fondos u otros bienes pertenecientes al antiguo Gobierno Imperial y al Gobierno Provisional ruso en el Reino Unido, y dispone que podrán incluirse otras disposiciones en un tratado general para especificar con más detalle lo que se entiende por otros bienes públicos. Análogamente, a falta de una definición apropiada, el tratado de paz entre la RSFSR, Polonia y Ucrania, firmado en Riga en 1921 ³, habla de objetos, colecciones, bibliotecas, trofeos de guerra, etc. El tratado de paz firmado en 1920 entre la RSFSR y Lituania ⁴ se refiere a los bienes nacionales de cualquier índole, valores y objetos de valor, mientras que en el tratado de paz firmado en 1920 entre Finlandia y la RSFSR ⁵ se habla de bienes pertenecientes al Estado y a las instituciones gubernamentales rusas.

7. Esto pone de manifiesto las dificultades que plantea el criterio de la pertenencia de los bienes, dificultades tanto más reales cuanto que en ciertos casos de sucesión, sobre todo en los casos de descolonización, hay bienes de los que no puede decirse si pertenecen o no al Estado. Tal fue el caso, por ejemplo, de los bienes de la *British South Africa Company*, creada en 1883 para explotar yacimientos de cobre en Rhodesia y en lo que es hoy Zambia, que estaba facultada para concertar tratados y promulgar leyes y que era, en esos territorios, la potencia pública por excelencia. Es un problema que la Comisión deberá examinar si opta por el criterio de la pertenencia para definir los bienes públicos.

8. Los bienes públicos también se pueden definir según el carácter público del bien, que comprende tres elementos principales: un régimen jurídico especial que depende del derecho público interno del Estado, una apropiación pública y una afectación a todos los objetivos comprendidos entre los fines del Estado. Aunque se trate de una definición de derecho interno, varios acuerdos internacionales se refieren a ella.

9. El cuarto tipo de definición posible sería una definición «internacionalista», que dejaría a los Estados interesados la libertad de convenir qué entienden por «bienes públicos», y en la que se diría que, a menos que el Estado predecesor y el Estado sucesor convengan otra cosa, se entiende por bienes públicos todos los bienes pertenecientes a una persona jurídica de derecho público, sin precisar si se trata de bienes que pertenecen a las colectividades públicas o al Estado. Por lo demás, los Estados no dejan de adoptar disposiciones a este respecto, como se desprende de los numerosos acuerdos concertados en esa

esfera, procediendo a un inventario de los bienes de que se trata o haciendo una lista de tales bienes. Los acuerdos concertados entre Francia y sus antiguas colonias africanas proporcionan ejemplos de ello. También puede ocurrir que los Estados no hagan la lista ni el inventario, sino que indiquen globalmente de qué bienes se trata. Así los tratados que pusieron término a la segunda guerra mundial se referían a los bienes que pertenecían al Imperio Alemán o a uno de los Estados alemanes.

10. Junto con el término «bienes», figura también en ciertos tratados, como el tratado de 1960 relativo a la creación de la República de Chipre ⁶, por ejemplo, la expresión «derechos e intereses». Se trata de una expresión que aparece a menudo en los grandes tratados que pusieron término a la primera guerra mundial: los tratados de Versalles, St. Germain, Trianon, Sévres, etc. Por otra parte, los bienes comprenden cosas materiales o corporales y cosas incorpóreas. Un crédito no es exactamente un bien, sino más estrictamente un derecho. Por esta razón ha sido menester incluir la enumeración «bienes, derechos e intereses», en la inteligencia de que por este último término hay que entender los intereses jurídicos.

11. Una de las dificultades a que podría dar lugar una definición internacionalista es que, en los casos de descolonización, no siempre se encuentran implicados dos Estados, sino la antigua metrópoli y un Estado en potencia. El Relator Especial examinó en su primer informe el problema de la naturaleza jurídica de los «acuerdos» concertados entre la antigua metrópoli y el nuevo Estado que va a nacer ⁷. A veces es una definición unilateral de los bienes públicos lo que se encuentra en el instrumento en virtud del cual la antigua potencia colonial concede la independencia y define sus consecuencias jurídicas en materia de bienes públicos, deudas, etc.

12. Las organizaciones internacionales y en particular las Naciones Unidas también han formulado definiciones de los bienes públicos. Son ejemplo de ello la resolución 530 (VI) de la Asamblea General, sobre las disposiciones económicas y financieras relativas a Eritrea, y la resolución 388 (V), sobre las disposiciones económicas y financieras relativas a Libia. La cuestión que en tales casos se plantea es la de saber cuál es la naturaleza jurídica de esas resoluciones concretas.

13. Puede haber otros tipos de definiciones de los bienes públicos. Los Estados a veces toman la precaución de prever procedimientos y hasta la creación de organismos —comisiones de conciliación, de arbitraje, de repartición de bienes o de partición, etc.— para conciliar el derecho convencional y el derecho interno y solventar los conflictos que pueden surgir.

14. El Relator Especial espera que la Comisión le dará instrucciones precisas sobre el criterio que conviene adoptar para definir tanto los bienes públicos como la sucesión de Estados, puesto que de esas definiciones depende todo el proyecto de artículos. Pero sea cual fuere el criterio con que se aborde la definición de los bienes, se plantea otro problema, el de su determinación efectiva.

² Sociedad de las Naciones, *Recueil des Traités*, vol. IV, pág. 128.

³ *Op. cit.*, vol. VI, pág. 122; véase artículo 11.

⁴ *Op. cit.*, vol. 3, pág. 122; véanse artículos 9 y 10.

⁵ *Ibid.*, pág. 7; véase artículo 22.

⁶ Naciones Unidas, *Recueil des Traités*, vol. 382, pág. 11.

⁷ Véase *Anuario de la Comisión de Derecho Internacional*, 1968, vol. II, pág. 102, párr. 70.

15. Para determinar los bienes públicos es indispensable recurrir al derecho interno, pero ¿debe recurrirse al derecho del Estado predecesor o al derecho del Estado sucesor? Sería lógico recurrir a la legislación del Estado predecesor, pero tal solución dista de haber sido totalmente confirmada por la práctica. No obstante, si se recurre a la legislación del Estado sucesor, toda codificación resultará inútil puesto que el Estado sucesor tendrá plena libertad para determinar los bienes que deben transmitirse. En ciertos casos —traspaso parcial de territorio o descolonización— también existe una legislación del propio territorio, un derecho local. ¿Es preciso referirse también a ese derecho para determinar los bienes públicos? La única solución parece consistir en dejar que los Estados resuelvan la cuestión de la determinación de los bienes públicos mediante acuerdo.

16. El Sr. SETTE CÂMARA observa que, por lo que respecta a la definición y determinación de los bienes públicos, el Relator Especial se ha esforzado por llegar a una fórmula lo más sencilla posible y por eliminar algunos elementos muy discutibles que figuraban en sus propuestas precedentes, como por ejemplo el párrafo 2 del artículo 5 de su cuarto informe (A/CN.4/247 y Add.1), que decía lo siguiente: «Salvo en caso de contraposición grave al orden público del Estado sucesor, la determinación de los bienes públicos se hará en función del derecho interno que regía en el territorio afectado por el cambio de soberanía.»

17. La supresión de esa cláusula es una mejora indudable, ya que sería muy difícil determinar en qué caso hay contraposición grave al orden público del Estado sucesor, y cabe preguntarse si el Estado predecesor y el Estado sucesor llegarían a ponerse de acuerdo sobre la aplicación de la excepción. En caso de controversia, por ejemplo, ¿a qué derecho interno habría que remitirse? Si incumbe al Estado sucesor decidir si existe tal contraposición, siempre podrá encontrar un medio para justificar la excepción. Y, viceversa, el Estado predecesor sostendrá normalmente que hay que seguir la regla general según la cual hay que referirse a su derecho interno.

18. El actual artículo 5 recoge el enunciado del artículo 5 *bis* incluido como variante en el cuarto informe del Relator Especial, con algunas modificaciones. No obstante, el nuevo texto sigue planteando muchos problemas sobre los cuales la Comisión deberá ponerse de acuerdo antes de pasar a los otros artículos.

19. El primer problema se refiere al principio de la definición de los bienes públicos por el método de la exclusión. Se consideran bienes públicos todos los bienes que no son bienes privados en el territorio afectado por el cambio de soberanía. Es un expediente ingenioso, pero habría que definir también qué se entiende por bienes privados. ¿Comprenden también estos bienes el dominio privado del Estado? ¿Y qué sucederá si las concepciones de los bienes privados en el derecho interno del Estado predecesor y en el del Estado sucesor se oponen radicalmente, como ocurriría si la sucesión tuviera lugar entre Estados dotados de sistemas políticos distintos? En el párrafo 11 del comentario al artículo 5 de su cuarto informe, el propio Relator Especial reconoció estas enormes dificultades.

20. El segundo problema es la inclusión de la expresión «derechos e intereses» en el concepto de bienes. El Relator Especial ha admitido que ha empleado esa expresión porque figura en algunos tratados internacionales, pero no parece estar totalmente convencido de su exactitud e incluso ha reconocido en el párrafo 10 del comentario al artículo 5 en su sexto informe (A/CN.4/267) que esta razón «no es suficiente».

21. Otra dificultad obedece a que se trata de bienes, derechos e intereses «que sean necesarios para el ejercicio de la soberanía del Estado sucesor en ese territorio». Es una fórmula muy vaga y compleja, que ha sustituido a la noción de «bienes sujetos a soberanía» que aparecía en los proyectos anteriores. Es cierto que esta última fórmula era aún más imprecisa, porque, en principio, la soberanía tiene un carácter absoluto y todo lo que pertenece al Estado está sujeto a la soberanía. Sin embargo, el cambio introducido no ha eliminado las dificultades. La remisión al derecho interno no será muy útil, porque la legislación interna no da ninguna definición precisa de los bienes que son necesarios para el ejercicio de la soberanía.

22. ¿Qué es, después de todo, el ejercicio de la soberanía? A juicio del Sr. Sette Câmara es una noción muy amplia, que coincide con la existencia misma del Estado en cuanto tal. Todo acto del Estado, en el sentido amplio del término, sea cual fuere su índole, representa una forma del ejercicio de la soberanía. Por consiguiente, todo bien perteneciente al Estado es, de un modo u otro, necesario para el ejercicio de su soberanía.

23. Además, ¿cuál es la autoridad facultada para determinar esos bienes? En el párrafo 40 de su quinto informe (A/CN.4/259), el Relator Especial ha reconocido estas dificultades y ha confirmado que, en la formulación propuesta, «No se indica cuál Estado, el predecesor o el sucesor, sirve de referencia para la determinación de los bienes “necesarios para el ejercicio de la soberanía” en el territorio». En el párrafo 41 del mismo informe, el Relator Especial parece considerar que el criterio es de nuevo el concepto de bienes públicos, entendidos como todos los que no son bienes privados. Si así es, se plantea también aquí el problema de la definición de los bienes privados.

24. Por ejemplo, los bienes situados en partes del territorio que no son de propiedad privada constituyen un ejemplo elocuente de los bienes necesarios para el ejercicio de la soberanía. Sin embargo, en Estados federales como el Brasil, las tierras que no pueden ser objeto de apropiación privada forman parte del patrimonio del Estado miembro de la federación, o, para utilizar la terminología del Relator Especial, pertenecen «a las colectividades territoriales». En caso de cambio de soberanía y si la estructura federal desaparece, ¿cuál será la suerte de esos bienes cuya propiedad, según el artículo 37 del proyecto, subsiste totalmente? ¿Deben ser considerados como necesarios para el ejercicio de la soberanía? ¿Y si así ocurre, cómo puede transferir el Estado predecesor bienes que no le pertenecen en virtud de su propio ordenamiento jurídico interno?

25. El Sr. REUTER se propone examinar algunos problemas de métodos que plantea el artículo 5.

26. El Relator Especial pregunta a la Comisión si es la legislación del Estado predecesor, la del Estado sucesor, o

la del territorio la que permitirá determinar los bienes públicos. Ahora bien, se trata de una pregunta cuya respuesta espera la Comisión precisamente del Relator Especial. En efecto, las soluciones que la Comisión adopte en el proyecto de artículos serán necesariamente normas de derecho internacional, pero esto no resuelve nada porque esas normas pueden remitir a un derecho nacional y la Comisión no puede decir *a priori* cuál será, en cada caso, el alcance del reenvío. Corresponde al Relator Especial decir en qué grado las normas de derecho internacional que la Comisión elabore deben remitir a un derecho nacional y cuál será éste.

27. Por lo que respecta a la definición de los bienes públicos, por el momento la Comisión no puede pronunciarse de un modo definitivo sobre el artículo 5. Para saber lo que desea que figure en el proyecto, es preciso que comience por examinar las situaciones concretas que el Relator Especial ha tomado en consideración. Entonces, y sólo entonces, sabrá lo que la definición debe contener. Por el momento, la Comisión puede tomar nota de los problemas que se plantean, pero no puede resolverlos.

28. El primero de estos problemas consiste en saber si la referencia a los bienes públicos contenida en el artículo 4 presenta un interés desde el punto de vista de la definición de los bienes públicos o si hay que remitirse únicamente al artículo 5 para saber lo que son estos bienes. Ahora bien, se infiere del artículo 6 que el territorio es un bien público; sólo puede serlo en el sentido del artículo 4, y no del artículo 5, puesto que éste define los bienes públicos como aquellos que no hubiesen sido objeto de una apropiación privada en el territorio transmitido por el Estado predecesor. Es, pues, obligado que la Comisión se pronuncie sobre la cuestión de saber si, en el conjunto del proyecto de artículos, debe o no haber disposiciones relativas al territorio como tal, y, en caso afirmativo, deberá resolver el problema de algunos anexos territoriales o de algunos derechos reales adscritos al territorio. Por ello no se puede decir aún sobre qué materias va a versar el proyecto de artículos. Si la Comisión no quiere abordar la cuestión del territorio, habrá que modificar el artículo 6.

29. Otro problema que plantea el artículo 5 es que habla de bienes públicos que no hubieran sido objeto «de apropiación privada». ¿Se trata de una apropiación privada del Estado o de una apropiación hecha por un particular? Por otra parte, el artículo 8 se refiere a los bienes «públicos o privados» del Estado predecesor. Sin duda, debe decidirse el destino de los bienes privados del Estado predecesor, pero entonces el campo de aplicación del proyecto no se limita únicamente a los bienes públicos, o bien hay dos definiciones de estos bienes, al no coincidir la definición internacional con la del derecho nacional del Estado predecesor. Se ve, pues, el peligro que hay en querer dar desde un principio, en el artículo 5, una definición general que delimite todo el alcance del proyecto.

30. El artículo 5 plantea también otro problema cuando dice «en el territorio transmitido por ese Estado». Si bien se considera el territorio como un objeto de sucesión, también es considerado como un marco cuyos efectos jurídicos son fundamentales para la sucesión. El Relator Especial dice que si se admite que el derecho aplicable en el territorio es el del Estado sucesor, ya no hay problema

de sucesión, puesto que todos los bienes situados en el territorio quedarán sometidos a la legislación de ese Estado. Ahora bien, esto no resuelve el problema de los bienes situados fuera del territorio, ya se trate de los bienes del Estado o de los de una colectividad local. ¿A qué régimen jurídico están sometidos estos bienes? Tal como actualmente está redactado, el artículo 5 excluye precisamente de la definición de los bienes públicos los bienes situados en el extranjero y surge aquí de nuevo el problema del artículo 4, es decir, el del alcance del proyecto de artículos.

31. El Sr. Reuter opina que el debate sobre el artículo 5 debe permitir a los miembros de la Comisión tomar conciencia de los problemas que esta disposición plantea y exponerlos, pero es evidente que no es posible resolverlos por el momento. Después de este debate, habrá que dejar pendiente el artículo 5, en espera de que la Comisión haya examinado más detenidamente las proposiciones concretas contenidas en los proyectos de artículos siguientes. Entonces podrá decir a qué bienes se aplican esos artículos.

32. El Sr. KEARNEY tras de felicitar al Relator Especial por su magistral exposición de las distintas definiciones posibles de los bienes públicos, dice que, si bien no está plenamente de acuerdo con el texto actual del artículo 5, duda que sea posible mejorarlo todavía mucho.

33. A juicio del Sr. Kearney, la dificultad obedece esencialmente a la cláusula según la cual los bienes públicos designan en realidad todos los bienes que no son objeto de apropiación privada. En un silogismo de este género, la premisa menor sería que lo que no es objeto de apropiación privada es un bien público, pero inmediatamente se le vienen a uno a las mientes una serie de casos que constituyen excepción. El mejor ejemplo lo ha dado el Sr. Reuter en relación con el traspaso de territorio, que en derecho interno es frecuentemente objeto de apropiación privada.

34. Parece que, desde el punto de vista lógico, una regla negativa como la del artículo 5 crea inútilmente toda una serie de dificultades. Estas han sido en realidad puestas de relieve por las múltiples variantes propuestas por el Relator Especial. El Sr. Kearney se inclina, pues, a pensar, como el Sr. Reuter, que el mejor modo de proceder consiste en aplazar el debate sobre la definición de los bienes públicos hasta que la Comisión se haya puesto de acuerdo, con ocasión del examen de los artículos ulteriores, sobre los problemas concretos que plantea esa definición.

35. El Sr. Kearney comparte las dudas del Sr. Sette Câmara en cuanto a la reserva enunciada en la última parte de la frase del artículo 5: «...o que sean necesarios para el ejercicio de la soberanía del Estado sucesor en ese territorio». Esta reserva parece dar carta blanca al Estado sucesor en materia de determinación de los bienes públicos. Ahora bien, tal disposición no corresponde realmente a las reglas de sucesión; se refiere más a otros problemas que se plantean en otros contextos tales como la cuestión de la soberanía permanente sobre los recursos naturales, los problemas de la responsabilidad de los Estados y otros problemas análogos. Dado que la inserción de esta cláusula en el artículo 5 podría prejuzgar la situación en otros campos jurídicos, el Sr. Kearney estima que la reserva así introducida no es necesaria ni conveniente.

36. El objetivo fundamental de la Comisión debería consistir en elaborar una serie de normas gracias a las cuales la sucesión de Estados pueda realizarse con la mayor sencillez y facilidad posibles, reduciéndose las controversias a un mínimo. La cláusula final del artículo 5 es tan vaga que desvirtúa ese objetivo y puede dar lugar a abusos. El Sr. Kearney está convencido de que su adopción abriría la puerta a múltiples fricciones y querrelas, no sólo entre el Estado predecesor y el Estado sucesor sino también entre este último y terceros Estados.

37. El Sr. BEDJAOUI (Relator Especial), respondiendo a las objeciones planteadas por los Sres. Reuter y Kearney en relación con el territorio, recuerda que, en su primer informe⁸, distinguió cuidadosamente la cuestión de los bienes públicos y la cuestión de la transmisión del territorio. En aquella ocasión indicó que trataría sucesivamente de diversas materias y empezó por los bienes públicos, dejando para el final los problemas territoriales. Sin embargo, en ese informe evocó las cuestiones de la sucesión en las fronteras, los derechos reales, los derechos de pesca, los derechos sobre la plataforma continental, las servidumbres, el derecho de paso, los enclaves y los traspasos territoriales incompletos. El Relator Especial considera que es preferible soslayar de momento esas cuestiones para no complicar la tarea de la definición de los bienes públicos. Si la Comisión desea abordarlos ya, tendrá que permitir que el Relator Especial redacte algunos artículos. El orador reconoce que no debía haber mencionado la transmisión del territorio en el artículo 6, pero a su modo de ver el párrafo 1 de este artículo no era más que la introducción del párrafo 2.

38. El Sr. AGO dice que todos los artículos del proyecto forman un conjunto y que no sería acertado ignorar algunos de ellos. El artículo 4 está vinculado no sólo al artículo 5 sino también y sobre todo al artículo 3, y la Comisión no puede aceptarlo sin haber entendido con toda claridad el sentido del artículo 3. Sin embargo, de momento, hay que dar provisionalmente por sentado que, según el artículo 3, la sucesión se manifiesta por un cambio de soberanía sobre un territorio determinado. El problema que se plantea entonces consiste en averiguar qué ocurre con los bienes públicos cuando se produce ese cambio.

39. En un texto dedicado al destino de los bienes públicos no tienen cabida unos artículos relativos al territorio. El orador insiste en la necesidad de establecer claramente la separación entre el derecho internacional y el derecho interno. El territorio es un concepto de derecho internacional; la sustitución de una soberanía por otra sobre el territorio es el fundamento de la sucesión como fenómeno de derecho internacional; los bienes públicos son los bienes que se encuentren en el territorio y determinados como tales por el ordenamiento jurídico interno. Ciertamente, esos bienes pueden ser objeto de una disposición del derecho internacional, el cual puede establecer, por ejemplo, que una propiedad, pública o privada, cesa y es reemplazada por otra, pero siempre dentro del marco del derecho interno. Así pues, se deben soslayar de momento los problemas territoriales.

40. Cabe preguntarse a continuación cuál debe ser el objeto de la norma de derecho internacional aplicable a la sucesión en materia de bienes públicos. A juicio del orador, la única cuestión que regula el derecho internacional es la de la cesación de la propiedad pública del Estado predecesor sobre los bienes que calificaba de públicos en su ordenamiento jurídico interno. Lo que ocurra seguidamente no es resultado de la transmisión de soberanía sino de una determinación autónoma por parte del Estado sucesor, el cual podrá aceptar que todos los bienes que eran bienes públicos en el ordenamiento jurídico del Estado predecesor sigan siéndolo, o decidir que una parte de esos bienes se convertirá en bienes privados, o —como ocurre frecuentemente— transformar en bienes públicos ciertos bienes que eran privados en el ordenamiento jurídico interno del Estado predecesor. La regla fundamental que hay que tener presente, por lo tanto, es la de la cesación de la propiedad de derecho interno del Estado predecesor sobre los bienes que eran bienes públicos según su ordenamiento jurídico. Es a esta regla a la que debería corresponder la definición de los bienes públicos que se enuncia en el artículo 5.

41. ¿Se debe preocupar la Comisión por la suerte de todos los bienes públicos del Estado predecesor? En efecto, además de los bienes que eran propiedad pública del Estado, sin hablar de los que eran su propiedad privada, están los bienes de instituciones públicas diversas: los de instituciones próximas al Estado, por ejemplo un partido único; los de las instituciones públicas que intervienen cada vez más en la economía del país; y, finalmente, los de las colectividades territoriales que, normalmente, permanecen cuando se produce una sustitución de soberanía. ¿Debe examinar la Comisión todas estas cuestiones?

42. El orador opina que la Comisión debe mostrarse modesta en sus ambiciones, dejar que los tratados concertados en cada caso concreto regulen un buen número de estas cuestiones y limitarse a elaborar algunos principios subsidiarios. Debe indicar claramente que la regla segura en materia de sucesión es que el Estado predecesor deja de ser propietario a título público de esos bienes y que el Estado sucesor es libre de decidir, en ejercicio de su propia soberanía, la suerte que se les debe reservar en su ordenamiento jurídico interno.

El Sr. Castañeda ocupa la Presidencia.

43. El Sr. USHAKOV da las gracias al Relator Especial por sus explicaciones, de las que se desprende claramente que los derechos e intereses a que se refiere la expresión «bienes, derechos e intereses» son únicamente los que están vinculados a los bienes públicos y no los derechos e intereses en general.

44. Como representante del sistema jurídico socialista en la Comisión, el orador encuentra dificultades especiales en el artículo 5. En esta disposición se define a los bienes públicos por oposición a los bienes privados. Ese modo de definición es aceptable si se admite que los bienes se dividen en bienes públicos y bienes privados, pero no es satisfactorio respecto del sistema jurídico socialista soviético. En efecto, en la Unión Soviética no existen bienes privados. El artículo 4 de la Constitución de la Unión Soviética está concebido en los términos siguientes:

⁸ Anuario de la Comisión de Derecho Internacional, 1968, vol. II, pág. 91.

Artículo 4

La base económica de la U.R.S.S. la constituye el sistema socialista de la economía y la propiedad socialista de los instrumentos y medios de producción, firmemente establecidos como resultado de la liquidación del sistema económico capitalista, de la abolición de la propiedad privada de los instrumentos y medios de producción y de la supresión de la explotación del hombre por el hombre.

45. La propiedad socialista comprende, por una parte, los bienes del Estado y, por otra, los bienes sociales, es decir, la propiedad de las cooperativas y de los koljoses, según se desprende del artículo 5 de la Constitución, redactado como sigue:

Artículo 5

La propiedad socialista en la U.R.S.S. reviste bien la forma de propiedad del Estado (patrimonio de la totalidad del pueblo), bien la forma de propiedad cooperativa y de granja colectiva (propiedad de granjas colectivas o propiedad de las asociaciones cooperativas).

46. El primer párrafo del artículo 7 define el concepto de propiedad cooperativa y de granja colectiva de la manera siguiente:

Artículo 7

Las Empresas comunes de las granjas colectivas y las organizaciones cooperativas, con su inventario de bienes muebles e inmuebles, la producción obtenida por las granjas colectivas y por las organizaciones cooperativas, así como los edificios comunes, constituyen la propiedad común, socialista, de las granjas colectivas y de las organizaciones cooperativas⁹.

47. A estas dos formas de propiedad se agregan los bienes personales, definidos en el segundo párrafo del artículo 7 y en algunas de las disposiciones siguientes. Según dicho párrafo:

Cada hogar de una granja colectiva, además del ingreso básico obtenido de la economía de la granja colectiva, disfruta personalmente, conforme a los estatutos de las cooperativas agrícolas (arteles), de un pequeño terreno contiguo a la casa y sobre él posee, como propiedad personal, una economía doméstica auxiliar, una casa habitación, ganado productivo, aves de corral y pequeños aperos de labranza.

También forman parte de los bienes personales los vestidos, los vehículos y los ahorros. Sin embargo, estos bienes personales no se pueden equiparar en modo alguno a bienes privados, de modo que la definición propuesta por el Relator Especial no es aceptable para los países de derecho socialista soviético.

48. Desde el punto de vista del derecho socialista tampoco es satisfactorio mencionar la legislación del Estado predecesor en el artículo 5. Como ejemplo, el orador recuerda que una gran parte de los bienes privados que existían bajo el régimen zarista fueron nacionalizados poco después de la revolución y pasaron a ser bienes del Estado. Esta nacionalización se efectuó de conformidad con el derecho interno de la Unión Soviética y no de conformidad con la legislación del Estado predecesor.

49. Para aclarar lo que se debe entender por bienes, derechos e intereses «que sean necesarios para el ejercicio de la soberanía del Estado sucesor», el Relator Especial se ha referido al privilegio de emisión de moneda, que considera como un derecho necesario para el ejercicio de la soberanía. El orador estima que todo lo relativo a la soberanía pertenece al Estado, como tal, tanto si hay sucesión de Estados como si no la hay. Así pues, aprueba la idea contenida en esta última parte del artículo 5, pero no su fundamento. Además, la emisión de moneda no es necesaria para el ejercicio de la soberanía. Jurídicamente, un Estado estaría igualmente autorizado a establecer en el plano interno un sistema de trueque en vez de emitir moneda. Así pues, resulta evidente que la definición de bienes públicos debe referirse a los bienes que pertenezcan a un Estado como sujeto de derecho internacional dotado de soberanía.

50. La cuestión más delicada es la de los bienes de terceros Estados que se encuentren en el territorio objeto de la sucesión. Este es el caso de los locales de las embajadas que pertenecían al Estado que envía, en cuanto Estado. Otra fuente de dificultades consiste en el hecho de que, inversamente, puede haber bienes del Estado en el territorio de un tercer Estado, como ha indicado el Sr. Bedjaoui.

51. En cuanto a los muchos tratados que ha citado el Relator Especial, en los que se especificaban los bienes transmitidos, se refieren todos ellos al mismo tipo de sucesión de Estados, a saber, el caso del traspaso parcial de territorio. En otros tipos de sucesión, y especialmente en los casos de fusión, no se concierta ningún tratado semejante, ya que todo lo que hay en el territorio de los Estados que se fusionan pasa bajo la soberanía del Estado sucesor, unitario o federal. En cuanto a la partición, hay que distinguir, por una parte, la disolución, es decir, la partición de un Estado en dos o más Estados, que es la expresión de la voluntad del Estado predecesor, y, por otra, la partición de un Estado entre dos o más Estados, que se efectúa independientemente de la voluntad del Estado predecesor. Evidentemente, el orador considera que esta última hipótesis es ilícita y desea que desaparezca del proyecto.

52. Refiriéndose de nuevo a los acuerdos de traspaso parcial de territorio, el orador señala que no constituyen acuerdos de sucesión. Prevén la transmisión de todo lo que se encuentra en el territorio traspasado, es decir, no sólo los bienes públicos, sino también los bienes privados o, en los países socialistas, los bienes del Estado, los bienes sociales y los bienes personales. Si los tratados sólo se refieren a los bienes del Estado, ello se debe a que los demás bienes no suelen plantear problemas.

53. Respecto de los bienes públicos de un tercer Estado que se encuentren en el territorio objeto de la sucesión, el orador indica que ciertos Estados sin litoral poseen a veces puertos en un Estado marítimo, y se plantea la cuestión de determinar qué suerte corren esos puertos cuando el territorio en que están situados sea objeto de una sucesión.

54. Se debe entender por «bienes del Estado» no sólo los bienes que pertenecen al Estado propiamente dicho, es decir, a los órganos centrales, sino también los que pertenecen a los órganos locales. Por ejemplo, lo que per-

⁹ Traducción española publicada en Instituto de Estudios Políticos de la Universidad Central de Venezuela, Facultad de Derecho, *Constituciones Europeas* (Alemania occidental, Checoslovaquia, Francia, Italia, Suiza, Unión Soviética), Caracas, 1960.

tenece a los cantones suizos pertenece a la Confederación Suiza. Con respecto al sistema soviético de derecho, la sucesión sólo afecta a los bienes del Estado, quedando excluidos los bienes sociales o personales.

55. El Sr. MARTÍNEZ MORENO dice que la primera vez que leyó la definición de bienes públicos dada en el artículo 5 le planteó dificultades, ya que esta definición le recordaba la noción de bienes públicos consagrada por el código civil salvadoreño, que es una copia del código civil chileno, que a su vez se inspira en el código civil francés de 1804.

56. En realidad, los bienes del Estado se llaman en El Salvador «bienes nacionales» y se dividen en dos categorías: los bienes públicos, como las vías de comunicación, que están destinados al uso del público, y los bienes del Estado o bienes fiscales.

57. Desde el punto de vista del derecho internacional, el concepto de bienes públicos a que corresponde el artículo 5 parece justo. Por lo que respecta a la formulación del artículo, la mayor parte de las observaciones que el Sr. Martínez Moreno había pensado hacer ya han sido hechas por otros miembros de la Comisión. Quiere sin embargo señalar el problema de los bienes pertenecientes a terceros Estados. Estos bienes no deberían verse afectados por la sucesión, sino que deberían seguir siendo propiedad del tercer Estado interesado.

58. Por lo que respecta a la cláusula final, el Sr. Martínez Moreno propone que, en lugar de decir «o que sean necesarios para el ejercicio de la soberanía del Estado sucesor» se diga «o que sean necesarios para el cumplimiento de los fines sociales del Estado sucesor». Los tratadistas de derecho público, tanto constitucional como internacional, insisten desde hace mucho tiempo en la importancia de los fines sociales que el Estado debe servir. Los internacionalistas han señalado, en particular, que una comunidad de piratas que ejerza su autoridad en una isla no constituye un Estado. Esa comunidad dispone de un territorio, de una población y hasta de un gobierno, pero no tiene fin social y por tanto no constituye un Estado.

Se levanta la sesión a las 13 horas.

1224.^a SESIÓN

Lunes 11 de junio de 1973, a las 15.15 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. Quentin-Baxter, Sr. Ramangasoavina, Sr. Reuter, Sr. Sette Câmara, Sr. Ushakov, Sr. Ustor, Sr. Francis Vallat, Sr. Yasseen.

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]
(continuación)

ARTÍCULO 4 (Ambito de aplicación de los presentes artículos) y

ARTÍCULO 5 (Definición y determinación de los bienes públicos) (continuación)

1. El PRESIDENTE invita a la Comisión a continuar el examen de los proyectos de artículos 4 y 5, que figuran en el sexto informe del Relator Especial (A/CN.4/267).

2. El Sr. BARTOŠ subraya lo peligroso que es remitirse al derecho interno para definir los bienes públicos, ya que el concepto de «bienes públicos» varía de una legislación interna a otra. Por ejemplo, en la sesión precedente el Sr. Ushakov indicó a la Comisión que en el derecho soviético los bienes inmuebles son bienes del Estado. En algunos Estados socialistas hay varios grados de propiedad. En Yugoslavia, por ejemplo, la propiedad de bienes raíces puede ser privada —en cuyo caso queda limitada a cierta superficie, pero sigue siendo propiedad privada en el sentido del derecho romano— o «social» —y se aproxima entonces al concepto soviético—, o pública. Por su parte, los países capitalistas distinguen incluso entre la propiedad pública y la propiedad privada del Estado y de las colectividades públicas.

3. La situación se complicaría aún más si, como había propuesto el Relator Especial en su cuarto informe (A/CN.4/247 y Add.1), la determinación de los bienes públicos se hiciese, excepto en caso de contraposición grave con el orden público del Estado sucesor, remitiéndose al derecho interno que regía el territorio afectado en el momento del cambio de soberanía. En efecto, muchos son los tratados de sucesión cuya aplicación ha planteado problemas insolubles a las comisiones de arbitraje, precisamente porque los conceptos de bienes públicos, bienes pertenecientes a las colectividades y bienes de propiedad privada no eran los mismos en la legislación de los Estados predecesores y sucesores. En época todavía reciente, cuando lograron su independencia ciertos países de Africa, se planteó el problema de determinar si las tierras pertenecientes a súbditos de la antigua Potencia colonial, por ejemplo, las grandes plantaciones, debían considerarse como propiedad privada o como propiedad colectiva usurpada.

4. Así pues, la Comisión debe esforzarse por averiguar si existen principios generales que rijan el concepto de bienes públicos. La idea en que se basa el artículo 5 es aceptable, pero el Relator Especial y el Comité de Redacción deberán encontrar una fórmula más clara, a fin de que la regla que se elabore se ajuste a los principios generales del derecho y de que sea más explícito el verdadero sentido de los conceptos utilizados.

5. El Sr. HAMBRO dice que la tarea de la Comisión se hace cada vez más difícil a medida que avanzan los trabajos. El artículo 5 plantea muchos problemas inherentes al fondo mismo de la cuestión y que el Relator Especial, a pesar de su agudo análisis, no ha podido resolver por completo.

6. El orador agradece al Relator Especial que haya tratado de simplificar el concepto de bienes públicos. En su primer informe¹, el Relator Especial se pronunció en

¹ Anuario de la Comisión de Derecho Internacional, 1968, vol. II, pág. 91.