

artículo 9 como una norma de derecho internacional comúnmente aceptada. Es cierto que no todos los autores se refieren explícitamente a los bienes del Estado, pero esto se debe a la terminología utilizada en el sistema jurídico al que pertenecen. Algunos hablan, por ejemplo, de bienes del «dominio público» por oposición a los del «dominio privado» del Estado, tomando estos conceptos del derecho interno de un sistema jurídico determinado. Pero generalmente, los autores, seguidos en esto por la jurisprudencia internacional, están de acuerdo en lo que se refiere a la norma enunciada en el artículo 9.

71. Esta norma se basa en el principio de la viabilidad del Estado, que debe servir de guía en todos los casos de sucesión de Estados o en casi todos, ya que cabe pensar que, en ciertos casos, no hay transmisión automática de los bienes del Estado; el Relator Especial se propone examinar después este punto. Bienes tales como carreteras, cuarteles, infraestructuras portuarias, edificios públicos del Estado —sede del gobierno, ministerios—, no pueden permanecer en manos del Estado predecesor. Se trata de bienes que el Estado predecesor consideró útil, por no decir necesario, poseer para fines sociales que se asignaba él mismo para atender al interés general. Pues bien, lo que pareció necesario o útil al Estado predecesor puede igualmente ser necesario o útil para el Estado sucesor.

72. La transmisión se efectúa en nombre del principio elemental según el cual la sustitución de un Estado por otro es incompatible con el ejercicio simultáneo de dos competencias estatales sobre un mismo territorio. Es difícil admitir que el Estado predecesor continúe poseyendo ciertos bienes estatales a veces concernientes a las formas más elevadas del ejercicio de la soberanía. Esta es la razón por la que el Relator Especial definió en primer lugar estos bienes como bienes sujetos a soberanía o como bienes necesarios al ejercicio de ésta, sobre todo para salvar las dificultades derivadas de las diferencias existentes entre los sistemas jurídicos; por ejemplo, el sistema jurídico francés habla de dominio privado y dominio público del Estado, conceptos que no existen en otros sistemas jurídicos. Pero el Relator Especial ha renunciado a esta fórmula, que podía llevar a la Comisión a un callejón sin salida.

73. La definición de los bienes del Estado adoptada en el artículo 5 facilita, a su juicio, la tarea de la Comisión en lo que se refiere al artículo 9. No obstante, aunque existen ciertas prácticas de los Estados que se han generalizado y que permiten colegir la existencia de una norma en esta esfera, ocurre también que ciertas prácticas no van en el mismo sentido. Algunos Estados predecesores, sólo mediante una indemnización o una compensación se han desprendido de los bienes que poseían. Se habla sobre todo de compensación cuando se trata de los bienes que constituyen el dominio privado del Estado. Sin embargo, este modo de proceder ni es general ni está totalmente admitido por la práctica. Sin querer ignorar la existencia de tales prácticas, el Relator Especial ha estimado que a situaciones excepcionales podían responder fórmulas particulares, como la del artículo 9. Por ejemplo, un acuerdo puede estipular la entrega de los bienes del Estado mediante compensación o puede permitir al Estado predecesor conservar ciertos bienes

del Estado con el consentimiento del Estado sucesor.

74. Al hacer una reserva al principio en virtud del cual la transmisión de los bienes del Estado se realiza en todos los casos de sucesión de Estados, el Relator Especial pensaba, sobre todo, en casos de unión de Estados, en que no hay transmisión total de todos los bienes del Estado. Es evidente, en efecto, que la transmisión de ciertos bienes, como la moneda, sólo se puede hacer a nivel de la unión, y todos los textos que se refieren a este tipo de sucesión de Estados se refieren igualmente a esta transmisión al nivel de la unión. Pero se trata de casos particulares, que pueden resolverse mediante acuerdos, ya que generalmente una unión de Estados se crea mediante acuerdo. Por ello, puede eliminarse esta reserva, puesto que en el artículo 9 se prevé una excepción a la regla al especificar que se puede convenir otra cosa por acuerdo.

75. El Sr. Bedjaoui estima, en conclusión, que la norma enunciada en el artículo 9 existe en la práctica e impone al Estado predecesor la obligación jurídica de transmitir la propiedad de los bienes del Estado, con todas las consecuencias jurídicas que de ello pueden derivarse. Ha reservado un amplio lugar al acuerdo para tener en cuenta la diversidad de las situaciones y, por encima de los problemas teóricos que se plantean, ha tratado de redactar un texto lo más práctico posible que pueda obtener la adhesión de la Comisión.

#### Otros asuntos

[Tema 10 del programa]

76. El PRESIDENTE señala a la atención de la Comisión una carta de fecha 30 de abril de 1973, dirigida al Secretario General de las Naciones Unidas, en la que se transmiten las observaciones formuladas por el Primer Ministro y Ministro de Relaciones Exteriores de Tonga con respecto al proyecto de artículos sobre la sucesión de Estados en materia de tratados [ILC (XXV)/Misc.2].

Se levanta la sesión a las 13 horas.

### 1232.<sup>a</sup> SESIÓN

*Viernes 22 de junio de 1973, a las 10.05 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. Ramangasoavina, Sr. Tammes, Sr. Ushakov, Sr. Ustor, Sir Francis Vallat.

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

(A/CN.4/267; A/CN.4/L.197)

[Tema 3 del programa]

*(reanudación del debate de la sesión anterior)*

## ARTÍCULO 9 (continuación)

1. El Sr. TAMMES dice que en el nuevo texto del artículo 9 (A/CN.4/L.197) ha desaparecido toda mención de las diferentes categorías de bienes públicos; son únicamente los bienes del Estado, todos los bienes del Estado, situados en el territorio de que se trate los que pasan al Estado sucesor, sin indemnización. Se ha convenido en que la Comisión podría examinar en una etapa ulterior las otras categorías de bienes públicos enumeradas en el artículo 8; pero que, por el momento, sólo se ocupará de los bienes del Estado. Esto es, sin duda, una solución cómoda; sin embargo, el Sr. Tammes se pregunta si el nuevo artículo 9, precisamente por la simplificación que representa, no va demasiado lejos.

2. Examinando los antecedentes históricos del presente artículo, el Sr. Tammes ha releído los precedentes informes del Relator Especial, que contienen una exposición ordenada de las disposiciones más variadas que la historia ofrece a la investigación jurídica; pero no ha encontrado ni en las decisiones judiciales ni en los escritos de los publicistas de mayor competencia la prueba de la existencia de una norma absoluta según la cual todos los bienes del Estado situados en el territorio de que se trate pasen al Estado sucesor sin indemnización. Por otra parte, en su cuarto informe el Relator Especial reconoció que «si bien la transmisión íntegra y gratuita de los bienes de dominio público es cierta, el traspaso de los bienes del Estado que son de propiedad privada sólo es posible a título oneroso según una parte de la doctrina»<sup>1</sup>. Este punto de vista también parece confirmado por el Relator Especial en el comentario al artículo 9 de su sexto informe (A/CN.4/267).

3. Un ejemplo interesante a este respecto es la decisión adoptada el 31 de enero de 1953 por el Tribunal de las Naciones Unidas para Libia en el asunto *Italia c. Reino Unido y Libia*<sup>2</sup>. En esa decisión, que implicaba la interpretación de la resolución 388 (V) de la Asamblea General, el Tribunal citó los siguientes pasajes del *Traité de droit international public* de Fauchille:

«Cuando un Estado desmembrado cede una parte de su territorio, los bienes que integran su dominio público, o sea los adscritos por su naturaleza a un servicio público, existentes en el territorio anexado, pasan con sus características propias y su condición jurídica al Estado anexante; por estar dedicados a servicio público de la provincia cedida, deben pertenecer a la Potencia soberana que desde entonces la toma a su cargo [...]

»Respecto de los bienes del dominio privado del Estado, o sea los bienes que el Estado posee de la misma manera que un particular, a fin de percibir rentas de ellos, hay que decir que, a falta de una disposición especial, no pasan a formar parte del dominio del Estado anexante. A pesar de la pérdida que ha sufrido, el Estado desmembrado sigue siendo la misma persona que antes y, al igual que un particular, no cesa de ser dueño de las cosas que posee en el territorio anexado y no hay principio alguno que le

impida ser propietario de bienes inmuebles en dicho territorio.»

4. Esta decisión, que se refiere a una sola categoría de bienes públicos, a saber, los bienes públicos enajenables o *patrimonium disponibile*, que se asemejan a los bienes privados del Estado, parece autorizar varios tipos de trato, y es esto lo que fue objeto del litigio.

5. A juicio del Sr. Tammes, cualesquiera que sean los términos utilizados y las definiciones dadas en derecho interno, tales como dominio público, dominio privado o *patrimonium disponibile*, las decisiones judiciales y otras fuentes no concuerdan en el momento actual en reconocer la existencia de una norma tan categórica como la que figura en el nuevo artículo 9. En realidad, la Comisión elabora una norma de desarrollo progresivo del derecho internacional, y así debería indicarse explícitamente.

6. Por su parte, el Sr. Tammes está en favor de la norma propuesta, especialmente en lo concerniente a la sustitución gratuita del Estado predecesor por el Estado sucesor, que a su juicio es una sustitución de pleno derecho y no requiere acuerdo alguno. Indiscutiblemente, sería imponer una carga al Estado sucesor prever que, independientemente de su voluntad soberana, los bienes privados pasen bajo su jurisdicción con el carácter de bienes extranjeros.

7. Sin embargo, en lo que se refiere a la falta de indemnización, el Sr. Tammes no está totalmente seguro de que la nueva norma sea válida en todos los casos de sucesión. Puede serlo en los casos típicos de descolonización, pero puede no serlo en los casos de secesión, que quizá en el porvenir sean los más abundantes y en los que precisamente no existe a menudo acuerdo anterior.

8. Por consiguiente, el Sr. Tammes se pregunta si, desde el punto de vista de la indemnización, no habría que volver a introducir una distinción análoga a la que propuso el Relator Especial en el texto inicial de su artículo 9 (A/CN.4/267), al hablar de los «bienes necesarios para el ejercicio de la soberanía». Más concretamente, lo que está vinculado al *imperium* del Estado forma parte del Estado soberano mismo y el problema del pago de una indemnización no se plantea, aunque según Fauchille ese problema puede plantearse en lo que se refiere al patrimonio privado del Estado. Sea como sea, existe aquí un problema que requiere un examen más profundo.

9. El Sr. HAMBRO dice que, como representante de una tradición jurídica pragmática, celebra que el Relator Especial haya podido combinar los artículos 8 y 9 en un nuevo artículo 9 simplificado. Por su parte, le costaba mucho trabajo aceptar la expresión «bienes necesarios para el ejercicio de la soberanía».

10. El Sr. Tammes tiene razón en decir que, en un buen número de cuestiones mencionadas en el presente proyecto de artículos, no hay unanimidad ni en la práctica ni en la doctrina. Sin embargo, la tarea de la Comisión consiste precisamente en llegar a un acuerdo allí donde no existía antes acuerdo alguno y en tratar de elaborar un texto que pueda aplicarse a todos los tipos de sucesión y a todas las categorías de bienes.

<sup>1</sup> Véase *Anuario de la Comisión de Derecho Internacional*, 1971, vol. II, primera parte, pág. 190, párr. 2.

<sup>2</sup> *Op. cit.*, 1970, vol. II, pág. 186.

11. Al comienzo de sus trabajos, el Relator Especial quizás se haya dejado llevar por consideraciones históricas y políticas, pero el Sr. Hambro observa con satisfacción que ha vuelto a un punto de vista puramente jurídico. Naturalmente, el Estado predecesor y el Estado sucesor están siempre en libertad de crear sus propias normas, pero lo que preocupa actualmente a la Comisión es la elaboración de normas suplementarias que se apliquen a falta de normas convencionales.

12. Como ha señalado el Sr. Tammes, es evidente que el artículo 9 exige un examen más profundo, pero el Sr. Hambro está dispuesto a aceptarlo como proyecto preliminar, a condición de que la Comisión vuelva a examinarlo en una etapa ulterior en relación con el proyecto de artículos en su conjunto.

13. El Sr. USHAKOV reitera la opinión que sustenta desde que la Comisión abordó el examen de la sucesión de Estados, en cualquier materia de que se trate, a saber, que no es posible elaborar normas uniformemente aplicables a todos los casos de sucesión, que son demasiado diferentes tanto en sus causas como en sus efectos. Cada caso concreto —transmisión de territorio, acceso de un Estado a la independencia, fusión o unión de Estados, etc.— requiere normas diferentes. Así pues, el proyecto de artículo 9 que examina la Comisión únicamente se puede aplicar y sólo en parte en el caso de la constitución de un Estado unificado, caso en el cual el conjunto de los bienes de los Estados predecesores se convierte en el conjunto de los bienes del nuevo Estado, nacido de la unión de dichos Estados predecesores. Sin embargo, en tal caso, no hay uno, sino varios Estados predecesores, y por tanto hay que hablar de sustitución «de los Estados predecesores». Así pues, tal como está formulado, el proyecto de artículo 9 ni siquiera es aplicable al caso de una unión de Estados. Tampoco es aplicable al caso de los Estados surgidos de la descolonización, puesto que el conjunto de los bienes de la antigua metrópoli no pasa a ser propiedad del Estado de reciente independencia, y eso a pesar del artículo 5, en el que no se ha previsto esa excepción.

14. Además, según se prevé en el artículo 25 del proyecto de artículos sobre la sucesión en materia de tratados<sup>3</sup>, puede ocurrir que un Estado de reciente independencia esté constituido por dos o más territorios que no hubieran pertenecido al mismo Estado predecesor. En el artículo 9 tampoco se prevé esta situación. Además, aunque acertado, el principio que expresan las palabras «a menos que se haya convenido otra cosa por acuerdo» no se puede aplicar a los Estados de reciente independencia, ya que sólo el Estado predecesor existía como Estado soberano y la validez de los acuerdos de transmisión no está consagrada por el derecho internacional.

15. Se observa, pues, que no se puede aplicar una sola y misma regla a todos los casos de sucesión, y que el proyecto de artículo 9 es demasiado general para ser aceptable. Para redactar los artículos de carácter general hay que esperar a que se hayan elaborado los artículos básicos.

16. La fórmula «gratuitamente y sin indemnización» es acertada en su principio, sobre todo para los Estados

de reciente independencia, pero es absolutamente oportuno prever que los Estados interesados puedan disponer otra cosa mediante acuerdo.

17. El PRESIDENTE, hablando como miembro de la Comisión, dice que el nuevo artículo 9 representa un loable esfuerzo de simplificación. En vez de las tres categorías de bienes mencionadas en el antiguo artículo 8 y de la categoría mencionada en el antiguo artículo 9, no hay ahora más que la categoría única de los «bienes del Estado».

18. Sin embargo, según ha señalado el Sr. Tammes, el esfuerzo de simplificación no ha resultado tan fácil como parecía al principio. La dificultad esencial deriva de la pluralidad de los regímenes jurídicos aplicables en materia de «bienes públicos». En ciertos países hay un «dominio público», en otros un «dominio eminente» y en otros todavía, «propiedad originaria de la nación». El Relator Especial ha obrado acertadamente empezando con la categoría más sencilla de todas, a saber, los bienes del Estado; aunque los problemas fundamentales no hayan desaparecido y hayan sido simplemente aplazados hasta el examen de las partes siguientes del proyecto.

19. Sin embargo, aun en el caso de los «bienes del Estado» puede haber, como ha señalado el Sr. Tammes, dos categorías que correspondan a regímenes jurídicos totalmente diferentes. No hay dificultades en el caso de los bienes públicos del Estado, que pueden pasar al Estado sucesor de pleno derecho y sin indemnización, pero, en el caso de los bienes privados del Estado, el orador estima que sería injusto que algunos de esos bienes privados situados en el extranjero quedasen dentro del orden jurídico del Estado sucesor.

20. En el nuevo texto del artículo 9, el Sr. Castañeda observa que el concepto de «sustitución» se emplea con dos sentidos diferentes. El término «sustitución», al comienzo del artículo se refiere a un simple hecho, a saber, la sustitución de un Estado por otro, mientras que a continuación el verbo «sustituye» se refiere a un fenómeno completamente diferente, a saber, la transmisión de bienes. El orador estima que el artículo ganaría mucho si se reemplazase «sustituye» por «traspasa».

21. El Sr. Castañeda había creído entender que el Relator Especial, cuando presentó en la sesión precedente la nueva redacción del artículo 9, dijo que, cuando la sustitución tenía lugar, daba nacimiento a una obligación jurídica de transmitir los bienes del Estado<sup>4</sup>; por su parte, el orador estima que la transmisión tiene lugar de pleno derecho y automáticamente. Confía en que se pueda introducir en el artículo esta idea.

22. Finalmente, el Sr. Castañeda señala que el Relator Especial dijo, en su comentario al artículo 9 (A/CN.4/267), que era difícil encontrar «una expresión satisfactoria para designar los bienes de carácter público, que, por estar vinculados con el *imperium* del Estado predecesor sobre el territorio, no podrían evidentemente seguir siendo propiedad de ese Estado después del cambio de soberanía, es decir, precisamente después de la desaparición de aquel *imperium*». Por consiguiente, cree que la Comisión debería considerar la posibilidad de mantener

<sup>3</sup> *Op. cit.*, 1972, vol. II, documento A/8710/Rev.1, cap. II, sec. C.

<sup>4</sup> Véase la sesión anterior, párr. 75.

el concepto de «bienes necesarios para el ejercicio de la soberanía», que figuraba en el antiguo artículo 9.

23. El Sr. RAMANGASOAVINA acepta el principio enunciado en el proyecto de artículo 9, que responde a la voluntad de la Comisión de simplificar al máximo los conceptos básicos y limitarse de momento a los bienes del Estado y a la sustitución de un Estado por otro. La palabra «sustituye» es preferible a la palabra «traspasa», que ha propuesto el Sr. Castañeda. En efecto, aquélla expresa la idea de que el sucesor ocupa el lugar del predecesor con todas las consecuencias de derecho que ello entraña, mientras que la palabra «traspasa» autoriza posibles cambios en la masa de bienes transmisibles. Por ello es preferible mantener la palabra «sustituye».

24. En cambio, el orador es partidario de reemplazar la palabra «gratuitamente» por las palabras «de pleno derecho», para no dar la impresión de que el Estado sucesor no participa en modo alguno en los gastos que podría ocasionar la transmisión de los bienes. La expresión «corresponderán al Estado sucesor de pleno derecho y sin compensación», que figuraba en el antiguo artículo 9, era excelente. Así pues, propone que se diga que la sustitución del Estado predecesor por el Estado sucesor tiene por efecto que éste «sustituye a aquél, de pleno derecho y sin compensación, en la propiedad de todos los bienes del Estado...».

25. El Sr. KEARNEY se inclina a creer como el Sr. Ushakov, que el nuevo artículo 9 se aplica a un número tan grande de situaciones diferentes que es difícil prever todas sus consecuencias y tener en cuenta todos los intereses que entren en juego.

26. El Sr. Ushakov ha planteado una cuestión especialmente importante en lo concerniente a las uniones de Estados. Cuando se trata de una unión de carácter federal, que es el tipo más corriente, sería injusto, por ejemplo, hacer que los edificios públicos situados en las capitales de los Estados componentes sean bienes federales, cuando aún pueden ser necesarios para el buen funcionamiento de esos Estados. Es cierto que, en la mayoría de las uniones, esas cuestiones se resuelven mediante acuerdos especiales, pero, lo que la Comisión elabora actualmente, son reglas complementarias aplicables en los casos en que precisamente no existen acuerdos de ese género. Se podría resolver este problema aceptando el artículo 9 como principio general, precedido de una fórmula tal como: «Sin perjuicio de las disposiciones de los artículos siguientes relativos a los distintos tipos de sucesión».

27. El artículo 9 también origina problemas en lo que respecta al tipo de bienes que son objeto de transmisión en el momento de la sucesión. Como representante de un país de *common law*, el orador no tiene ninguna dificultad para distinguir entre los bienes públicos y los bienes privados del Estado. Por ejemplo, si el Estado administra refineras de petróleo, éstas son bienes del Estado que deben pasar al Estado sucesor, pero ciertas categorías de bienes del Estado, como los armamentos, el material y las bases militares, pueden dar lugar a dificultades más complejas.

28. En el artículo 9 no se pretende tratar del problema de la ubicación de los bienes, que es objeto de otros

artículos, por ejemplo, del artículo 15; pero tal vez sea necesario examinar los efectos de los artículos 9 y 15 conjuntamente en lo que respecta a los bienes del Estado. La distinción fundamental sería la relativa a los bienes muebles e inmuebles; por ejemplo, los ferrocarriles pertenecientes al Estado podrían dar lugar a reclamaciones con respecto al material móvil que el Estado predecesor hubiera retirado del territorio antes de la sucesión. Análogamente, el empleo muy difundido de los contenedores y de los buques de tipo LASH (buques portagabarras), que pueden estar en cualquier lugar del mundo, podría, en el caso de un Estado en que el transporte marítimo estuviere nacionalizado, dar lugar a controversias que no se regirían por el presente proyecto de artículos.

29. Finalmente, a reserva de la inquietud que le inspira la aplicación indistinta del artículo 9 a situaciones sumamente diferentes, tanto si se trata del tipo de sucesión como de la ubicación de los bienes o de la naturaleza de éstos, el orador está dispuesto a aceptar en principio la nueva versión, aunque estima que no puede examinarse separadamente del artículo 15, que también habrá que concretar.

30. El Sr. BARTOŠ señala tres puntos a la atención de la Comisión. El primero es que puede haber sucesión de Estados por sujeto de derecho interpuesto. Así se hicieron la unidad alemana, la unidad italiana y, en parte, la unidad yugoslava. Por ejemplo, Montenegro se había unido a Serbia antes de la formación definitiva del Estado yugoslavo, y luego Serbia se unió a los demás Estados que finalmente constituyeron Yugoslavia. Se trató entonces de saber cuál era el Estado sucesor de Montenegro, sobre todo respecto de las deudas contraídas ante otros Estados por el gobierno en exilio.

31. El segundo punto es saber si hay un Estado sucesor en el caso de los Estados que surgen de una descolonización. La práctica no siempre está de acuerdo con la lógica jurídica de la argumentación del Sr. Ushakov. Es en efecto bien sabido que el Estado que se ve obligado a conceder la independencia suele constituir de antemano un equipo gubernamental con el que firma acuerdos de sucesión en los minutos siguientes a la hora efectiva de la independencia. Tal ha sido, por ejemplo, el caso en la India. Se plantea la cuestión de saber si los representantes con quienes trata la Potencia administradora antes de la independencia representan ya al Estado sucesor o si, precisamente, los acuerdos firmados entre esos representantes y la Potencia administradora son los que crean al nuevo Estado independiente. Así, Francia considera que el Estado independiente de Argelia ha sido creado por los acuerdos de Evian, lo que Argelia no acepta.

32. Por último, y es el tercer punto que quiere señalar el Sr. Bartoš, los términos «gratuitamente» y «sin indemnización» se aplican cada uno a una situación diferente. La gratuidad concierne más bien a los gastos que pueden derivarse del traspaso y suscita problemas demasiado complejos para que la Comisión pueda resolverlos. En cambio, el Relator Especial tuvo razón en sentar como principio la no indemnización, reservando a los Estados interesados la posibilidad de derogar ese principio

mediante acuerdo. El principio de no indemnización es más equitativo para los Estados de reciente independencia, sin contar que es más sencillo partir de esa hipótesis para eludir las complicaciones interminables a que podrían dar lugar, como ya ha sucedido, las distinciones entre los bienes, según que den o no derecho a indemnización, por haberse instituido para satisfacer las necesidades del Estado o de la población —puestos de gendarmería o instalaciones en pequeños puertos, por ejemplo— pudiéndose siempre admitir la posibilidad de que los Estados interesados se entiendan sobre las eventuales excepciones.

33. El Sr. AGO estima que las cuestiones de redacción que suscita el proyecto de artículo 9 deberían someterse al Comité de Redacción. No sólo debería evitarse el empleo del concepto de «sustitución» con diferentes acepciones, sino que debería también examinarse la fórmula «todos los bienes del Estado», que es discutible.

34. En cuanto al fondo del artículo, el Sr. Ago comparte las preocupaciones del Sr. Ushakov y del Sr. Kearney. Hay, en efecto, una gran variedad de situaciones, que pueden exigir soluciones distintas a la enunciada en el artículo 9. Por eso, el Relator Especial ha incluido la fórmula «a menos que se haya convenido otra cosa por acuerdo». Por lo general, los Estados resuelven la cuestión mediante acuerdo, de modo que el principio enunciado en la disposición que se examina reviste de hecho el carácter de norma supletoria. El único caso de sucesión de Estados que excluye todo acuerdo es en definitiva aquel en que se crea un nuevo Estado a consecuencia de una revolución y de una guerra civil.

35. El Sr. Ago se pregunta si, al enunciar la norma del artículo 9, la Comisión no correría el riesgo de entorpecer la concertación de acuerdos entre las partes. En efecto, si una parte tiene interés en que se aplique esa norma en un caso particular, se opondrá a la conclusión de un acuerdo. Ahora bien, en ciertos casos, es objetivamente deseable que las partes se pongan de acuerdo sobre una solución distinta de la prevista en el artículo 9, y habría de evitarse que una parte pudiera imponer la solución prevista en el proyecto oponiéndose a un acuerdo,

36. En cuanto a la fórmula «todos los bienes del Estado», el Sr. Ago señala que, normalmente, una parte al menos de los bienes del Estado predecesor pasa automáticamente y sin indemnización al Estado sucesor. Sin embargo, en ciertos casos esa forma de traspaso de bienes puede no ser equitativa. Puesto que para el Relator Especial, esa fórmula se aplica tanto a los bienes patrimoniales como a los del dominio privado del Estado, cabe preguntarse si el principio del traspaso sin indemnización de los bienes del Estado, que es justo para los bienes públicos, también lo es para los bienes privados. La respuesta dependerá de cada caso particular.

37. En conclusión, mientras ciertos miembros de la Comisión temen que no se pueda establecer una norma general, el orador estima por su parte que una norma de esa naturaleza podría hacer más difícil la solución normal, es decir, la solución convencional.

38. El Sr. BILGE aprueba la nueva formulación del artículo 9, cuya estructura especialmente admira. Esa

disposición enuncia una norma supletoria o imperativa según que exista o no exista un acuerdo.

39. Hasta ahora, la Comisión tropezó principalmente con tres dificultades. La dificultad de definir los bienes públicos fue parcialmente salvada cuando se convino en referirse únicamente a los bienes del Estado. En cuanto al problema de la indemnización, el Relator Especial mostró el camino que se debía seguir al prever en su proyecto de artículo la posibilidad de que los Estados interesados concertaran un acuerdo, que, por lo demás, puede referirse no solamente a la indemnización, sino a los bienes que han de transferirse. Por último, se plantea la cuestión de la aplicación del artículo teniendo en cuenta los diversos tipos de sucesión. El Sr. Ushakov ha expresado a este respecto serias reservas. El Sr. Bilge se declara más optimista, puesto que la norma del artículo 9 sólo se aplica a falta de acuerdo. Los Estados siempre pueden convenir en otra solución; además, la práctica indica que la solución convencional es la más frecuente. Gracias a ella los Estados pueden tener debidamente en cuenta las exigencias particulares de la situación.

40. Contrariamente al Sr. Ago, el Sr. Bilge estima que el principio enunciado en el artículo 9 no menoscaba la posibilidad de concertar un acuerdo. El principio es la no indemnización, con lo que no se ponen trabas al Estado predecesor, puesto que le queda abierta la vía convencional. Como ha mostrado el Relator Especial en sus informes, el principio de la no indemnización, que se basa en el de la viabilidad, está muy difundido. Se justifica especialmente en el caso de Estados de reciente independencia. No obstante, conviene dejar libertad a los Estados para entenderse mediante acuerdos.

41. Por lo que respecta a la terminología, el Sr. Bilge estima que la expresión «gratuitamente» debería sustituirse por «de pleno derecho». Además, la palabra «propiedad» tiene un sentido demasiado restringido y es menos feliz que la fórmula «bienes necesarios para el ejercicio de la soberanía sobre el territorio», que figuraba en el antiguo artículo 9. Por último, los términos «todos los bienes del Estado», que evidentemente comprenderían los bienes situados fuera del territorio, son demasiado generales. Sólo se justificarían cuando desapareciese totalmente el Estado predecesor. Tal vez convendría precisar en el comentario que, si el Estado predecesor sigue existiendo, no todos sus bienes se transmiten al Estado sucesor.

42. El Sr. MARTÍNEZ MORENO da las gracias al Relator Especial por haber tratado de encontrar una solución sencilla a una cuestión muy compleja.

43. El nuevo artículo 9 es satisfactorio en el caso de los Estados de reciente independencia, pero el Sr. Martínez Moreno no está muy seguro de que pueda aplicarse a los casos de sucesión derivados de la disolución de una unión de Estados. Su propio país fue miembro de la Federación Centroamericana, que se independizó de España en 1821. Aquella unión desgraciadamente se disolvió en 1838 en condiciones casi caóticas. En tales circunstancias, no pudo llegarse a ningún acuerdo entre los cinco nuevos Estados surgidos de la disolución y, por consiguiente, cada Estado conservó los bienes del Estado situados en su territorio. Ciertos edificios y otros

bienes situados en la antigua capital de la Federación disuelta siguieron, sin embargo, siendo propiedad de Guatemala. Este ejemplo muestra cuán difícil es aplicar la fórmula del nuevo artículo 9 a los casos de disolución de Estados.

44. El Sr. Martínez Moreno comparte algunas de las dudas expresadas sobre el empleo del término «gratuitamente». Independientemente de las cargas que pueden gravar los bienes, como ha señalado el Sr. Bartoš, debe pensarse en los casos en que el precio de los bienes adquiridos por el Estado predecesor no haya sido totalmente pagado, por ejemplo, cuando se ha comprado una isla y el pago se hace en varios años. A este respecto, la palabra «gratuitamente» que figura en el artículo 9 puede prestarse a equívocos, ya que no se reconocerían los derechos al pago del Estado vendedor. El orador propondría que se introdujese en el texto la idea de que esos bienes se transfieren «con sus caracteres propios y su condición jurídica», términos que figuran en el artículo 6 del sexto informe del Relator Especial (A/CN.4/267). De todos modos, la cuestión debería mencionarse en el comentario.

45. Sir Francis VALLAT declara que, en vista de que el artículo 9 enuncia una norma de carácter supletorio, está dispuesto a aceptarlo en principio. El artículo 9 orienta a la Comisión por el buen camino y constituye un punto de partida satisfactorio, pero subsisten ciertas dificultades que requieren más detenido estudio.

46. La primera se debe a que no será fácil aplicar la norma del artículo 9 a diversos tipos de sucesión. En muchos casos podrá aplicarse sin dificultad, pero en caso de traspaso parcial de un territorio —caso de sucesión que está comprendido en la definición que la Comisión ha dado de la sucesión de Estados— su aplicación resultará difícilísima. Habrá que examinar el principio enunciado en el artículo 9 desde el punto de vista de sus efectos en los diferentes casos de sucesión, antes de poder erigirlo en principio general.

47. La segunda dificultad se debe a la cuestión importante de la ubicación de los bienes. Esta cuestión que no se trata en el artículo 5, donde se definen los bienes del Estado, ni en el artículo 9 en su formulación actual. Las disposiciones del artículo 9 son válidas para los bienes situados en el territorio objeto de la sucesión, pero difícilmente podrán aplicarse a los bienes situados fuera de ese territorio; en su enunciado actual, el artículo 9 no podría evidentemente aplicarse a los bienes situados en el territorio del Estado predecesor.

48. Hay otras dificultades que se derivan de la naturaleza de los bienes del Estado. En la época actual, los Estados asumen responsabilidades en esferas muy variadas. Además, ciertos tipos de bienes son muy móviles. El Estado predecesor corre por tanto el riesgo de verse gravemente perjudicado si todos los bienes que se encuentren en el territorio del Estado sucesor en la fecha de la sucesión se transfieren gratuitamente y sin indemnización a tal Estado.

49. Es normal que pasen «gratuitamente y sin indemnización» al Estado sucesor los bienes públicos adscritos a las necesidades del Estado. Pero en los demás casos,

suele concederse alguna indemnización al Estado predecesor.

50. El Sr. USHAKOV sugiere que, para abarcar todas las situaciones posibles, el artículo 9 se redacte como sigue:

El Estado sucesor adquiere plenos derechos sobre los bienes del Estado que se le transmiten con ocasión de una sucesión de Estados en la fecha de su transmisión.

Este texto, naturalmente, podrá modificarse habida cuenta del concepto de transmisión que la Comisión adopte en definitiva. Además, debería indicarse en otras disposiciones cuándo y cómo se traspasan los bienes.

51. El Sr. AGO observa que, con esa redacción, el artículo 9 ya no tiene por finalidad enunciar el principio de transmisión. En él se insiste sobre la fecha de la transmisión. El concepto de transmisión se definiría en otras disposiciones.

52. El Sr. USHAKOV pone de relieve que no hay transmisión sino sustitución de pleno derecho del Estado predecesor por el Estado sucesor. Por descontado, esa sustitución se realiza en una fecha determinada.

53. El Sr. BEDJAOU (Relator Especial) dice haber pensado que la nueva versión del artículo 9 facilitaría la labor de la Comisión al simplificar ciertos problemas. Pero algunos miembros, como el Sr. Tammes, se han preguntado si el nuevo artículo no va demasiado lejos en lo que se refiere a la transmisión de los bienes del Estado. Ahora bien, la práctica muestra que no es sólo todos los bienes del Estado lo que se transmite gratuitamente, sin indemnización y de pleno derecho, sino muy a menudo también otros bienes públicos en las mismas condiciones. El Relator Especial estima que en realidad el artículo 9 quizá no va bastante lejos y habrá que completarlo ulteriormente. Cita, a este respecto, el tratado de paz con Italia<sup>5</sup>, concertado en 1947, al que alude el Sr. Ago en su cuarto informe sobre la responsabilidad de los Estados (A/CN.4/264 y Add.1). En virtud de resoluciones aprobadas por las Naciones Unidas<sup>6</sup>, se decidió la transmisión a Libia y Eritrea, no sólo de los bienes del Estado, sino también de los bienes «paraestatales». De un modo análogo, la Comisión de Conciliación francoitaliana, creada para resolver la controversia que, con ocasión del tratado de paz, opuso Francia a Italia respecto de la cuestión de los bienes comunales, falló que el Estado sucesor era el que recibiría sin pago no sólo los bienes del Estado sino también los bienes «paraestatales», incluidos los bienes comunales<sup>7</sup>. El artículo 9 no es pues demasiado amplio, ya que no engloba la totalidad de los bienes que muy a menudo se transmiten al Estado sucesor sin indemnización.

54. Como el Sr. Kearney ha indicado, el artículo 9 suscita tres problemas: el problema del tipo de sucesión, el de la localización de los bienes y el de la naturaleza de los bienes del Estado. Se plantea en efecto el problema de los bienes situados fuera del territorio y conviene

<sup>5</sup> Naciones Unidas, *Recueil des Traités*, vol. 49, pág. 4.

<sup>6</sup> Resoluciones 388 (V) y 530 (VI) de la Asamblea General.

<sup>7</sup> Naciones Unidas, *Recueil des sentences arbitrales*, vol. XIII (publicación de los Naciones Unidas, N.º de venta: 64. V. 3), pág. 501.

interpretar el artículo 9 a la luz de todos los artículos relativos a los distintos tipos de sucesión de Estados, especialmente el párrafo 2 del artículo 15, el párrafo 2 del artículo 19, los artículos 23 y 27 y el párrafo 2 del artículo 31. También cabe tener presentes el artículo 34, relativo a los bienes del Estado en los establecimientos públicos, y el artículo 38, relativo a los bienes del Estado en las colectividades territoriales. A este respecto, el Sr. Kearney ha propuesto que se especifique que la transmisión de todos los bienes del Estado se realizará «sin perjuicio de las disposiciones de los artículos siguientes relativos a los distintos tipos de sucesión». El Comité de Redacción podría examinar la posibilidad de elaborar una fórmula en ese sentido, que no hipoteque demasiado el porvenir. Algunos miembros de la Comisión, como el Sr. Castañeda y el Sr. Tammes, han dicho que preferirían la antigua fórmula adoptada por el Relator Especial, es decir, la que se refiere a los «bienes necesarios para el ejercicio de la soberanía». Pero el Relator Especial hace observar que, de todos modos, sea cual fuere la fórmula escogida, se trata ante todo de bienes necesarios para la viabilidad del Estado.

55. El Relator Especial reconoce que ha habido en el pasado muchos casos de compensación y de indemnización, en particular respecto de bienes que forman parte del dominio privado del Estado. Pero no cree que se pueda decir por ello, como hace el Sr. Ago, que es injusto transmitir sin indemnización los bienes privados del Estado predecesor al Estado sucesor. A su juicio, no hay que hacer intervenir aquí la noción de equidad, pues esa noción no es válida en todos los casos. En los casos de descolonización, por ejemplo, esa noción intervendría en sentido inverso, ya que el Estado sucesor no hace si no recobrar lo que antes le pertenecía y de lo que había sido expoliado.

56. El Sr. Bartoš, y antes que él el Sr. Ushakov, han dicho que no les es posible considerar un acuerdo concertado entre una metrópoli y una colonia como un tratado en el sentido del derecho internacional, y han citado al respecto el caso de la India, que firmó un acuerdo con el Reino Unido algunos minutos después de la declaración de su independencia. La Comisión recordará que el Relator Especial examinó esta cuestión en su primer informe<sup>8</sup>. El caso de Argelia es aún más complejo, porque desde 1958 existía un gobierno provisional en exilio que el Gobierno de Francia no consideraba como una entidad habilitada para concertar con él un acuerdo. Así, los Acuerdos de Evian fueron, inicialmente, declaraciones paralelas, que terminaron por constituir un acuerdo.

57. Si bien es cierto, como ha dicho el Sr. Ago, que el artículo 9 da una ventaja muy considerable al Estado sucesor puesto que, a falta de acuerdo, la norma enunciada en ese artículo es inmediatamente aplicable, se trata, a juicio del Relator Especial, de una regla general que se justifica y de la que, aun en caso de un acuerdo, no es posible apartarse mucho.

58. La fórmula propuesta por el Sr. Ushakov, según la cual el Estado sucesor adquiere plenos derechos sobre

los bienes del Estado que se le transmiten con ocasión de una sucesión de Estados en la fecha de su transmisión, no corresponde a lo que el Relator Especial ha querido poner de relieve en el artículo 9, porque no indica cuáles son los bienes objeto de la transmisión, cuando es esto lo que ha tratado de precisar en su proyecto.

59. El PRESIDENTE observa que parece haber asentimiento general en cuanto a los elementos esenciales de la norma enunciada en el artículo 9. Sugiere, pues, que se remita ese artículo al Comité de Redacción para que éste trate de hallar una fórmula aceptable para todos los miembros de la Comisión.

60. El Sr. KEARNEY sugiere que se autorice además al Comité de Redacción a examinar el artículo 15 (Bienes situados fuera del territorio transmitido), pues será muy difícil elaborar el texto del artículo 9 sin tener igualmente en cuenta el artículo 15.

61. El Sr. BEDJAOUI (Relator Especial) apoya la sugerencia del Sr. Kearney, pero hace observar que el artículo 15 sólo concierne al caso particular de transmisión parcial de territorio. Habría que prever el caso de los bienes situados fuera del territorio de un modo general y encontrar una fórmula valedera para todos.

62. El Sr. BARTOŠ expresa sus reservas en lo que respecta a la analogía entre los artículos 9 y 15. La cuestión prevista en el artículo 15 ha suscitado muchas dificultades en la práctica internacional; es muy importante, para los terceros Estados, saber si los bienes situados fuera del territorio transmitido son asimilables a los que se encuentran en ese territorio. El Sr. Bartoš no se opone a que se remita el artículo 9 al Comité de Redacción, pero reserva por entero su actitud sobre esta disposición, mientras el Comité no haya presentado un nuevo texto.

63. El PRESIDENTE sugiere que, sin perjuicio de estas observaciones, la Comisión decida remitir el artículo 9 al Comité de Redacción, en la inteligencia de que el Comité examinará no sólo el artículo 15, sino también los diversos artículos que tratan de los bienes situados fuera del territorio al que se refiere la sucesión.

*Así queda acordado*<sup>9</sup>.

### Organización de los trabajos

64. El PRESIDENTE señala que, en la sesión siguiente, la Comisión comenzará a examinar el punto *a* del tema 5 del programa, titulado «Examen del programa de trabajo a largo plazo de la Comisión: “Examen de conjunto del derecho internacional” preparado por el Secretario General (A/CN.4/245)». Recomienda a los miembros de la Comisión que deseen proponer temas para el programa de la Comisión que lo hagan lo antes posible.

### Conferencia en memoria de Gilberto Amado

65. El PRESIDENTE hace saber que la Conferencia en memoria de Gilberto Amado se celebrará el miércoles

<sup>8</sup> Véase *Anuario de la Comisión de Derecho Internacional, 1968*, vol. II, pág. 101, párr. 63 y ss.

<sup>9</sup> Véase la reanudación del debate en la 1240.ª sesión, párr. 1.

11 de julio de 1973, a las 16.30 horas. Será pronunciada por el Sr. C. Eustathiades, ex miembro de la Comisión.

Se levanta la sesión a las 13 horas.

### 1233.<sup>a</sup> SESIÓN

Lunes 25 de junio de 1973, a las 15.10 horas

Presidente: Sr. Jorge CASTAÑEDA

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

- a) Examen del programa de trabajo a largo plazo de la Comisión: «Examen de conjunto del derecho internacional» preparado por el Secretario General
- b) Prioridad que debe concederse al tema del derecho de los usos de los cursos de agua internacionales para fines distintos de la navegación

(A/CN.4/244/Rev.1; A/CN.4/245; A/CN.4/254; A/CN.4/270)

[Tema 5 del programa]

1. El PRESIDENTE invita a la Comisión a examinar el tema 5 del programa y señala a su atención el *Examen de conjunto del derecho internacional*, preparado por el Secretario General (A/CN.4/245), y las observaciones que presentaron por escrito tres miembros de la Comisión sobre el programa de trabajo a largo plazo (A/CN.4/254).

2. El Sr. TAMMES dice que el *Examen de conjunto del derecho internacional*, que es el resultado de las deliberaciones habidas en los cinco años últimos sobre el programa de trabajo a largo plazo de la Comisión, debe suministrar a esta última la documentación y la base científica necesarias que le permitan formular un plan de trabajo para la generación venidera. Ese era también el objetivo del primer Examen del derecho internacional preparado en 1948<sup>1</sup>.

3. Sin embargo, la Comisión nunca ha procedido realmente a examinar su segundo programa a largo plazo previendo la elección de nuevos temas y el abandono de otros. Cuando se publicó el *Examen de conjunto*, en 1971, la Comisión estaba en el último año de su mandato, y se estimó que, después de la elección de sus nuevos miembros, estaría en mejores condiciones de adoptar disposiciones para el porvenir.

4. Al parecer, sobre la base del *Examen de conjunto*, la Comisión está actualmente en condiciones de llegar a conclusiones, y esto es lo que probablemente espera de

ella la Asamblea General con motivo de su 25.º aniversario. Sin embargo, el orador se pregunta si verdaderamente es posible lanzarse a hacer pronósticos a largo plazo sobre el desarrollo del derecho internacional. Quizás haya quienes sean escépticos y recuerden la experiencia de la Comisión en sus comienzos.

5. El primer Examen no excluía la posibilidad de que la Comisión llegase, dentro de su programa a largo plazo, a codificar la totalidad del derecho internacional, pero surgió inmediatamente una situación inesperada. Se manifestaron nuevos fenómenos, desconocidos por el derecho internacional tradicional tal como se exponía en el Examen de 1948, lo que determinó la aparición de nuevas ramas del derecho, como aquellas de las que trata el *Examen de conjunto* en el capítulo III, sobre el derecho relativo al desarrollo económico, en el capítulo XIII, acerca del derecho relativo al medio, en el capítulo XIV, sobre el derecho relativo a las organizaciones internacionales y en el capítulo XV sobre el derecho internacional relativo a las personas físicas.

6. Esos nuevos hechos apenas han modificado el programa a largo plazo establecido en el primer período de sesiones<sup>2</sup>; aún se están estudiando dos cuestiones principales: la responsabilidad de los Estados y la sucesión de Estados, mientras que el examen de otras cuestiones ha quedado más o menos terminado según las previsiones. Sin embargo, la evolución de la situación denota que la Comisión ejercerá en adelante su tarea de formulación del derecho dentro de las Naciones Unidas en un marco más limitado que el concebido inicialmente, excepto en lo que respecta a la Comisión de Derechos Humanos, que había sido prevista desde el comienzo. En realidad, ha ocurrido algo que puede parecer sorprendente: la mayor parte del derecho internacional, tal como fue concebido en 1948 y circunscrito en el programa a largo plazo, está ahora casi totalmente codificado, de modo que la Comisión necesita nuevas cuestiones fundamentales que tratar. En cambio, han aparecido mientras tanto sectores completamente nuevos del derecho internacional.

7. Basándose en sus propias preferencias y en su orden personal de prioridad, el orador considera que ciertos grandes proyectos de codificación constituyen la estructura misma del derecho internacional. Uno de esos trabajos de codificación, el del derecho de los tratados, está ahora terminado, mientras que otros dos, sobre la responsabilidad de los Estados y la sucesión de Estados, están muy adelantados. ¿Le quedan a la Comisión campos tan vastos en que queda efectuar el género de trabajo que de ella se espera?

8. Al leer el *Examen de conjunto* de 1971, el orador ha tomado nota de la cuestión de los actos unilaterales a que se refiere el capítulo VIII. En comparación con los actos bilaterales y multilaterales, en otras palabras, en comparación con el derecho de los tratados, parece que se haya descuidado esta parte del derecho internacional, a pesar de que la práctica al respecto sea muy abundante. Todos los aspectos de esta cuestión no están aún en condiciones

<sup>1</sup> «*Examen d'ensemble du droit international en vue des travaux de codification de la Commission du droit international*» (A/CN.4/1/Rev.1) [publicación de las Naciones Unidas, N.º de venta: 48.V.1(1)] (en francés e inglés solamente).

<sup>2</sup> Véase *Yearbook of the International Law Commission, 1949*, pág. 281, párr. 16. [Texto español en *Documentos Oficiales de la Asamblea General, cuarto período de sesiones, Suplemento N.º 10* (A/925), pág. 3, párr. 16.]