

1318.^a SESIÓN

Jueves 29 de mayo de 1975, a las 10.10 horas

Presidente: Sr. Abdul Hakim TABIBI

Miembros presentes: Sr. Ago, Sr. Bedjaoui, Sr. Bilge, Sr. Calle y Calle, Sr. Elias, Sr. Hambro, Sr. Kearney, Sr. Quentin-Baxter, Sr. Ramangasoavina, Sr. Reuter, Sr. Šahović, Sr. Sette Câmara, Sr. Tammes, Sr. Tsuruoka, Sr. Ushakov, Sr. Ustor, Sir Francis Vallat, Sr. Yasseen.

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

(A/CN.4/282¹)

[Tema 2 del programa]

EXPOSICIÓN INTRODUCTORIA DEL RELATOR ESPECIAL

1. El PRESIDENTE recuerda que, en su 25.º período de sesiones, la Comisión inició el examen en primera lectura del proyecto de artículos sobre la sucesión de Estados en lo que respecta a materias distintas de los tratados, presentado por el Sr. Bedjaoui, y aprobó el texto de los artículos 1 a 8 con sus comentarios correspondientes². Invita al Relator Especial a presentar su séptimo informe sobre esta materia (A/CN.4/282) y el artículo 9 del proyecto.

2. El Sr. BEDJAOUÍ (Relator Especial) recuerda que la Comisión decidió conceder prioridad al estudio de la sucesión de Estados en materia económica y financiera; ha iniciado el examen de las disposiciones relativas a la sucesión en los bienes de Estado, reservándose la posibilidad de examinar ulteriormente, primero, la cuestión de los bienes de las colectividades territoriales, como las provincias, los distritos, los municipios y las regiones, así como de los establecimientos públicos o las empresas públicas, y, segundo, los bienes propios del territorio. De los ocho artículos que la Comisión aprobó provisionalmente, los tres primeros constituyen la introducción del proyecto y se refieren al conjunto del tema encomendado al Relator Especial. El artículo 1 se refiere al alcance del proyecto, el artículo 2 a los casos de sucesión comprendidos en el proyecto y el artículo 3 a los términos empleados. Estos artículos van seguidos de una parte I titulada «Sucesión de Estados en materia de bienes de Estado», cuya sección 1 contiene las «Disposiciones generales». La primera de tales disposiciones, el artículo 4, indica el alcance de los artículos relativos a la sucesión de Estados en materia de bienes de Estado; el artículo 5 define el concepto de «bienes de Estado»; el artículo 6 establece que la sucesión de Estados entraña la extinción de los derechos del Estado predecesor y el nacimiento de los derechos del Estado sucesor sobre los bienes de Estado; el artículo 7 determina la fecha del paso de los bienes de Estado; y el artículo 8 enuncia el principio del paso de los bienes de Estado sin compensación.

3. Para completar estas disposiciones generales, faltan por examinar cuatro problemas. Los artículos 6 a 8 dan por resuelta la cuestión de cuáles son los bienes que pasan al Estado sucesor y sólo se refieren a las consecuencias de ese paso. Por consiguiente, es menester establecer ante todo, en un artículo 9, cuáles son tales bienes. En segundo lugar, conviene examinar la cuestión de los derechos de Potencia concedente; porque al definir el concepto de bienes de Estado, en efecto, la Comisión se refirió a los bienes, derechos e intereses del Estado predecesor, enumeración que comprende los derechos de Potencia concedente. En tercer lugar, es preciso examinar, respecto de cada uno de los cuatro tipos de sucesión considerados, la norma general aplicable en materia de créditos, que el Relator Especial ha deducido de la jurisprudencia interna e internacional y de la práctica de los Estados. En cuarto lugar, falta por examinar la cuestión de los bienes de terceros Estados a la que el Relator Especial ha dedicado los artículos X, Y y Z del proyecto. Estas disposiciones versan respectivamente sobre la definición de tercer Estado, la determinación de sus bienes y el destino de éstos en caso de sucesión de Estados.

4. En la sección 2, que contiene las disposiciones particulares de cada tipo de sucesión de Estados, el Relator Especial ha tenido en cuenta, en toda la medida de lo posible, el deseo expresado por la Comisión en su 25.º período de sesiones y, por consiguiente, ha recogido la tipología utilizada para la elaboración del proyecto de artículos concerniente a la sucesión de Estados en materia de tratados. Así, por ejemplo, se ha eliminado el caso de la desaparición de un Estado por absorción o partición, puesto que sólo ofrece un interés histórico y que, en principio, sería contrario al derecho internacional contemporáneo.

5. Como resultaría farragoso examinar, respecto de cada tipo de sucesión, todas las categorías de bienes, el Relator Especial no ha tomado en consideración más que cuatro: la moneda; el tesoro y los fondos de Estado; los archivos y bibliotecas del Estado, y los bienes de Estado situados fuera del territorio transmitido. Para cada tipo de sucesión, ha dedicado un artículo separado a cada una de estas categorías. Es inevitable que haya varias disposiciones similares, pero quizás sea posible más adelante reunir algunas de ellas en un artículo único. En cualquier caso, este método ofrece la ventaja de que permite clasificar por series los problemas.

6. Sería equivocado pensar que cada una de las tres primeras categorías establecidas por el Relator Especial requiere la formulación de una *lex specialis*, mientras que la cuarta, que comprende los bienes de Estado situados en el extranjero, exigiría una *lex generalis*. En realidad, los bienes pertenecientes a esta categoría plantean cuestiones específicas, como la del reconocimiento, aunque puedan insertarse en una o varias de las otras categorías.

PROYECTO DE ARTÍCULOS PRESENTADO
POR EL RELATOR ESPECIAL

ARTÍCULO 9

7. Pasando a presentar el artículo 9, el Relator Especial propone que se redacte como sigue:

¹ Anuario... 1974, vol. II (primera parte), págs. 93 a 116.

² Véase Anuario... 1973, vol. II, págs. 207 a 213.

Artículo 9. — Principio general del paso del conjunto de los bienes de Estado

Los bienes de Estado necesarios para el ejercicio de la soberanía sobre el territorio al que se refiera la sucesión de Estados pasarán del Estado predecesor al Estado sucesor.

8. Para elaborar esta disposición, el Relator Especial ha tenido que prescindir de una distinción que se hace en ciertas legislaciones y con arreglo a la cual los bienes de Estado se clasifican en bienes de dominio público y bienes de dominio privado. El proyecto de artículo 9 se refiere al paso de bienes de Estado como los cursos de agua, los inmuebles administrativos del Estado, las empresas estatales, los cuarteles, las carreteras nacionales, los puentes, las presas y las instalaciones ferroviarias. Es evidente que tales bienes deben pasar al Estado sucesor. Se trata de un principio confirmado reiteradamente por la doctrina y por numerosos acuerdos de transmisión. Tales acuerdos a menudo van más allá de la norma propuesta en el artículo 9. La *Malaysia Act* de 1963 dispone que los bienes de los Estados de Borneo y Singapur, ocupados o utilizados por el Reino Unido en esos países, sean transmitidos a la Federación. Algunos acuerdos contienen una cláusula general de renuncia a todos los derechos y títulos, cualquiera que sea su naturaleza, sobre el territorio o relativos a éste. Libia recibió los bienes muebles e inmuebles situados en Libia y cuyo propietario era el Estado italiano. En Birmania, todos los bienes del Gobierno colonial pasaron al Estado de reciente independencia, incluidas las instalaciones militares del Reino Unido. Lo mismo sucedió en Chipre y también en Indonesia, después de los acuerdos de Batavia de 1949. Un tratado entre Checoslovaquia y la Unión Soviética, firmado el 29 de junio de 1945, relativo a la cesión de Ucrania subcarpática a la URSS, contenía un Protocolo en el que se preveía la transmisión gratuita del derecho de propiedad sobre los bienes del Estado de esta región. En el tratado de paz fino-soviético, de marzo de 1940, se preveían cesiones recíprocas; los bienes de que se trataba consistían, en particular, en puentes, presas, aeródromos, cuarteles, depósitos de mercancías, vías férreas, empresas industriales, instalaciones telegráficas y centrales eléctricas. Los acuerdos de transmisión especial y de cooperación celebrados entre Francia y ciertas repúblicas africanas de habla francesa, en el decenio de 1960, corroboran *a contrario* el principio enunciado en el artículo 9. En esos casos, los acuerdos preveían que la transmisión se efectuaría sobre la base de la determinación de las necesidades respectivas de las partes, pero fueron modificados ulteriormente en el sentido del principio de la transmisión global enunciado en el artículo 9.

9. La jurisprudencia internacional también confirma este principio. En su fallo sobre el *Asunto de la Universidad Peter Pazmany*, dictado en 1933, la Corte Permanente de Justicia Internacional declaró que se trataba de un principio de derecho común de la sucesión de Estados³. Por lo que respecta a la jurisprudencia interna, el Relator Especial se remite a los ejemplos citados en su tercer informe⁴.

10. No hay que ver en la norma enunciada en el artículo 9 una *lex generalis* que haría superfluas las *leges speciales* que figuran a continuación. Inversamente, no hay que considerar que el principio general enunciado en el artículo 9 es superfluo porque va seguido de disposiciones especiales. En realidad, el artículo 9 tiene un ámbito de aplicación preciso. Esta disposición no se aplica a todos los bienes del Estado, en cuyo caso los artículos siguientes serían superfluos, sino a los bienes de Estado «necesarios para el ejercicio de la soberanía sobre el territorio al que se refiera la sucesión de Estados». El Relator Especial se ha referido a los bienes necesarios para el ejercicio de la soberanía porque no quería introducir la distinción que se hace en ciertas legislaciones entre el dominio público y el dominio privado. La dificultad estriba en definir los bienes de Estado que, al estar vinculados con el *imperium* del Estado, no pueden evidentemente seguir siendo propiedad del Estado predecesor después del cambio de soberanía, es decir, después de la desaparición de ese *imperium*. La distinción entre el dominio público y el dominio privado no puede ser introducida en el artículo 9 porque no existe en todas las legislaciones nacionales y porque su significado varía según las legislaciones, aparte del hecho de que no conviene referirse, en el proyecto objeto de estudio, a un concepto de derecho interno. Es preferible recurrir al concepto de soberanía, en el sentido del derecho internacional. Como en derecho internacional no existe ningún criterio para distinguir el dominio público del dominio privado, una disposición que se basara en esa distinción podría dar lugar a diferencias de aplicación según los Estados. Se plantearía, además, la cuestión del derecho aplicable para la determinación de lo que constituye dominio público y dominio privado: ¿sería el derecho del Estado predecesor o el del Estado sucesor?

11. En sus informes anteriores, el Relator Especial sugirió primero la expresión «bienes sujetos a soberanía»⁵, pero después, por considerarla poco rigurosa, ha propuesto que se sustituya por «bienes necesarios para el ejercicio de la soberanía», fórmula que pone de relieve el aspecto patrimonial del problema. Para la realización de las actividades que considera estratégicas, un Estado debe poseer ciertos bienes muebles e inmuebles, que define con arreglo a su filosofía política y utiliza en el cumplimiento de sus funciones generales como la defensa, la seguridad del territorio, el fomento de la salud o de la educación. Aunque más restrictiva que la anterior, la nueva fórmula no permite, sin embargo, determinar cuáles son los bienes necesarios para el ejercicio de la soberanía, ni qué autoridad puede resolver esta cuestión. El derecho internacional no aporta ninguna solución; es menester recurrir al derecho interno, cosa que no impide la fórmula empleada. La expresión propuesta recuerda un concepto semejante, deducido de la jurisprudencia internacional: el de los bienes necesarios para la viabilidad de la colectividad territorial. Este concepto fue consagrado por la Comisión de conciliación franco-italiana instituida en virtud del tratado de paz con Italia, de 2 de febrero de 1947, en un asunto citado en el sexto informe⁶. A decir verdad, este asunto no puede ser tomado en

³ C.P.J.I., serie A/B, N.º 61, pág. 237.

⁴ Véase *Anuario... 1970*, vol. II, págs. 141 y ss.

⁵ *Ibid.*, pág. 154, artículo 2.

⁶ Véase *Anuario... 1973*, vol. II, pág. 23, párr. 12.

consideración más que *mutatis mutandis*, puesto que no se refería a bienes de Estado, sino a bienes comunales, y se trataba de la repartición de bienes entre municipios separados territorialmente por una nueva frontera, y no entre Estados. No obstante, es interesante destacar que la Comisión rechazó un argumento del Gobierno italiano refiriéndose expresamente a los bienes de Estado y declaró que el Estado sucesor recibía sin compensación los bienes de Estado. La posición adoptada en general por esta Comisión corrobora, pues, la norma enunciada en el artículo 9.

12. El PRESIDENTE felicita al Relator Especial por su séptimo informe y su presentación del artículo 9. Expresa la esperanza de que los casos que el Relator Especial ha mencionado por vía de ejemplo a propósito de ese artículo serán introducidos en el comentario.

13. El Sr. HAMBRO comprueba que el Relator Especial ha aplicado una vez más su notable perspicacia jurídica y sus conocimientos enciclopédicos a una materia de las más difíciles. Le agradece que haya tenido en cuenta en sus trabajos las opiniones expresadas por los demás miembros de la Comisión y que haya procurado simplificar las cuestiones que habían parecido demasiado complejas en las discusiones anteriores.

14. Si bien el Sr. Hambro aprueba el objeto del artículo 9, la terminología utilizada no le satisface del todo. El Relator Especial ha mencionado ya las dificultades que plantea la utilización de las palabras «necesarios» y «soberanía». Al Sr. Hambro, por su parte, le preocupa especialmente la utilización del término «soberanía», cuya definición depende de las consideraciones políticas, sociológicas o ideológicas en cuyo contexto se utilice. Así, se han dado diferentes interpretaciones de esta palabra en los debates de las Naciones Unidas y durante la lucha, con frecuencia enconada, de las colonias por su independencia, y se utiliza en la actualidad de manera completamente diferente por los partidarios y los adversarios de la presencia del Reino Unido en la Comunidad Económica Europea. En un editorial reciente de *The Times*, de Londres, se dice a este respecto: «cuando autores políticos serios y dignos de crédito llegan a contradecirse absolutamente, afirmando unos que la oportunidad que se presenta es favorable para la adquisición de un determinado bien político común y sosteniendo otros que eso no puede sino contribuir a la pérdida de ese mismo bien, puede tenerse la certeza de que, aunque las designen con el mismo nombre, hablan de cosas diferentes». Lo mismo ocurre con la «soberanía». Se dan definiciones diferentes de la «soberanía» en obras básicas tales como el *Dictionnaire de la terminologie du droit international*⁷ y Oppenheim⁸. Y no sólo existen innumerables definiciones de la noción de «soberanía», sino que ninguno de los fallos de la Corte Internacional de Justicia o de la Corte Permanente de Justicia Internacional que tratan de esta cuestión contiene elementos que puedan ayudar a la Comisión a definir los bienes que son necesarios para el ejercicio de la soberanía. En opinión del orador, la soberanía puede ejercerse con

independencia de la posesión de bien alguno. Antiguamente, por ejemplo, el *Althing* islandés se reunía y ejercía poderes legislativos y judiciales al aire libre. El Relator Especial indica en su sexto informe que, en su opinión, la expresión de la soberanía interna del Estado varía, «pero tiene la particularidad de abarcar todo lo que el Estado considera, según la filosofía que lo anima, una actividad “estratégica” que no se puede confiar a un particular»⁹.

15. Parece, sin embargo —y la diferencia entre las sociedades capitalistas y las sociedades socialistas lo demuestra patentemente—, que ciertas cosas pueden considerarse necesarias para el ejercicio de la soberanía en un tipo de Estado y no en otro, circunstancia que el Relator Especial ha reconocido en su comentario al artículo 9 (A/CN.4/282, cap. IV).

16. Las dificultades que presenta para el Sr. Hambro el proyecto de artículo 9 se resolverían, sin comprometer por ello el objetivo perseguido por el Relator Especial, si se redactara dicha disposición del modo siguiente:

«Pasarán del Estado predecesor al Estado sucesor los bienes de Estado que sirvan para la realización de funciones del Estado conforme al derecho interno del Estado predecesor.»

17. El Sr. KEARNEY aprueba, al igual que el Sr. Hambro, el objeto del artículo 9. Sin embargo, duda de que la definición que el Relator Especial ha decidido adoptar de los bienes de Estado que pasan al Estado sucesor permita de hecho una transmisión armoniosa.

18. El Sr. Hambro ha mostrado que la disposición según la cual los bienes que se transmiten son los «necesarios para el ejercicio de la soberanía» suscitará disensiones, porque el criterio que debe aplicarse es demasiado vago y demasiado general. El Relator Especial ha reconocido esta dificultad en su sexto informe¹⁰. Si bien, a juicio del orador, la opinión expresada por el Relator Especial es exacta, el criterio propuesto en el artículo 9 conducirá inevitablemente a oposiciones extremas de opiniones sobre la cuestión de saber si es el derecho del Estado predecesor o el del Estado sucesor el que debe aplicarse. En el párrafo 11, del mismo comentario, el Relator Especial parece referirse no a una sucesión de Estados, sino a lo que podría ser un aspecto de las normas primarias de la responsabilidad de los Estados. Ahora bien, si lo que el Relator Especial propone es una determinación retroactiva por el Estado sucesor de lo que constituye los bienes del Estado, esto complicaría aún más la transmisión en lugar de simplificarla. Por todas estas razones juntas y por los comentarios del Sr. Hambro, el orador piensa que debería abandonarse el criterio que propone el Relator Especial en favor de una regla más sencilla y más fácilmente aplicable, basada en los bienes que el Estado predecesor poseía en el momento de la sucesión y no en los que habría tenido si su sistema económico o social hubiera sido diferente.

19. Si bien la propuesta del Sr. Hambro va bastante lejos en la buena dirección, conserva todavía algo de la distinción entre el dominio público y el dominio privado

⁷ Union academique internationale, 1960, págs. 573 y ss.

⁸ *Tratado de Derecho Internacional Público*, 8.^a ed. inglesa (traducción de J. López Oliván) t. I, vol. I, pág. 304.

⁹ Véase *Anuario... 1973*, vol. II, pág. 22, párr. 4.

¹⁰ *Ibid.*, pág. 23.

del Estado, que es, en opinión del orador, lo que ha dado origen a los problemas con que ha tropezado el Relator en su estudio de esta cuestión. Debería eliminarse esta distinción, pues la naturaleza de los bienes de Estado transferidos carece de importancia; si los bienes pertenecían al Estado predecesor en el momento de la sucesión, deben ser transferidos. Si la Comisión acepta esta sugerencia, debería, al redactar un nuevo artículo, tener presente que existen tres categorías de bienes de Estado: los situados en el territorio a que se refiere la sucesión y que están comprendidos en la definición dada en el artículo 5, los situados en el Estado predecesor pero que guardan relación con el Estado sucesor, y, por último, los bienes de Estado del Estado predecesor situados en un tercer Estado.

20. El artículo 9 tiene por objeto establecer una regla supletoria general y será imposible hacerlo de modo que abarque adecuadamente todos estos casos diferentes. El Relator Especial parece haber tratado la cuestión de los bienes de Estado situados fuera del territorio transferido en uno de sus «artículos especiales»; el orador piensa, por su parte, que el artículo 9 sólo debería ocuparse de los bienes del Estado situados en el territorio a que se refiere la sucesión y que los problemas restantes deberían ser objeto de una reglamentación separada.

21. Aprobar una regla general como la propuesta en el artículo 9 tendría el efecto, en ausencia de una solución concertada, de que tanto el Estado predecesor como el Estado sucesor conservarían todos los bienes que se encontraran en sus territorios respectivos. Por consiguiente, el artículo 9 podría incluir una cláusula principal del tenor siguiente: «Los bienes de Estado situados en el territorio a que se refiere la sucesión de Estados pasarán del Estado predecesor al Estado sucesor»; y dos cláusulas de salvaguardia del siguiente tenor respectivamente: «salvo lo dispuesto en los presentes artículos» y «a menos que se haya convenido o decidido otra cosa». La segunda salvaguardia reviste especial importancia, pues en el futuro la mayoría de los casos de sucesión resultarán de una unión o una disolución de Estados existentes y se trata de situaciones demasiado complejas para que puedan regirse por reglas de derecho universal y solucionarse de otro modo que no sea un acuerdo entre las partes.

22. El Sr. USTOR dice que en el artículo 9 se trata una cuestión difícil, respecto de la cual las opiniones del Relator Especial son en su mayor parte aceptables.

23. El Relator Especial ha hecho bien en seguir el método ya adoptado por la Comisión a propósito de la sucesión de Estados en materia de tratados. Este método consiste en enunciar primero ciertos principios generales aplicables a todos los tipos de sucesión de Estados, y a continuación las distintas reglas que afectan a cada tipo de sucesión. Por lo que toca a la cuestión de la sucesión de Estados en materias distintas de los tratados, la Comisión aprobó ya cierto número de principios generales en 1973¹¹. El artículo 9 tiene por objeto enunciar un principio complementario aplicable a todos los tipos de sucesión.

24. El título del artículo no corresponde del todo a su contenido, puesto que se habla en él del paso del «con-

junto» de los bienes de Estado. El sentido de la expresión «bienes de Estado» se define en el artículo 5 y, si se examinan los diversos tipos de sucesión, se observa que no todos los bienes de Estado allí definidos se transmiten en todos los casos al Estado sucesor. En el caso de una unión de Estados, sería exacto decir que todos los bienes de los Estados que se unen pasarán al Estado que resulte de la unión; pero la situación no sería la misma en otros tipos de sucesión.

25. El texto del artículo 9 indica claramente que sus disposiciones no se aplican a todos los bienes de Estado, tal como se definen en el artículo 5. El artículo se aplica solamente a los bienes de Estado que son «necesarios para el ejercicio de la soberanía» en el territorio al que se refiera la sucesión. Si la Comisión adopta un artículo de este tipo, aplicable únicamente a cierto tipo de bienes de Estado, deberá prever una disposición aplicable a los otros tipos de bienes de Estado. Si no, se podría deducir que la regla no se aplica a esos otros tipos de bienes de Estado, en virtud de la máxima *inclusio unius est exclusio alterius*.

26. El Relator Especial ha reconocido que no era fácil determinar qué bienes de Estado son «necesarios para el ejercicio de la soberanía», y el significado de esta expresión es ciertamente discutible. Además, aunque el orador no encuentra los mismos reparos que el Sr. Hambro en lo que se refiere al empleo del término «soberanía», comparte su preocupación en cuanto al acierto de esta expresión para traducir la idea en que se inspira el artículo 9.

27. El Sr. Ustor considera, lo mismo que el Sr. Kearney, que es necesario establecer una distinción entre los bienes de Estado situados en el territorio al que se refiere la sucesión de Estados y los bienes de Estado situados fuera de ese territorio. Es evidente que deberán aplicarse reglas diferentes a estas dos categorías de bienes, particularmente en los casos de separación de Estados. Cuando se disolvió la monarquía austro-húngara, no se encontró ningún principio general que permitiera determinar cómo repartir los bienes del Estado situados fuera de las antiguas fronteras, por ejemplo, los edificios de las embajadas. Sólo fue posible proceder a esta repartición mediante acuerdo entre los Estados sucesores. El orador apoya, por lo tanto, la propuesta del Sr. Kearney de limitar la aplicación del principio general enunciado en el artículo 9 a los bienes de Estado situados en el interior del territorio del Estado sucesor. Apoya también la propuesta del Sr. Kearney de prever una reserva relativa a los acuerdos especiales sobre tipos de bienes particulares. Estos acuerdos son evidentemente posibles, puesto que la regla enunciada en el artículo 9 no es una regla de *jus cogens*.

28. Los bienes de Estado plantean la cuestión de la distinción entre el dominio público y el dominio privado del Estado, que existe en una forma u otra en casi todos los Estados, incluidos los Estados socialistas. En virtud del derecho húngaro, por ejemplo, los bienes de una persona que no tiene herederos legítimos y que muere intestada revierten al Estado. De ahí que el Estado puede encontrarse propietario de un edificio destinado a vivienda, de joyas o de una tienda pequeña. Por lo general, el Estado dispondrá rápidamente de estos bienes, pero puede ocurrir que, en el momento de la sucesión de

¹¹ *Ibid.*, págs. 203 a 213.

Estados, haya bienes de esta categoría en poder del Estado predecesor en el territorio al que se refiere la sucesión. Estos bienes deberán evidentemente transmitirse al Estado sucesor; no hay otra solución posible. Por esta razón, habría que tratar de ampliar el campo de aplicación del artículo 9, de manera que no parezca limitarse a los bienes poseídos *jure imperii*. En cambio, sería muy útil e incluso indispensable limitar la regla del artículo 9 a los bienes situados en el territorio del Estado sucesor. En efecto, sería extremadamente difícil aceptar que se aplicara la regla general enunciada en este artículo a los bienes de Estado situados fuera de las fronteras del Estado sucesor.

29. La fórmula propuesta por el Relator Especial, en virtud de la cual lo esencial es saber si un bien de Estado es necesario para el ejercicio de su soberanía, responde al caso de un Estado de reciente independencia. La cuestión de los bienes reivindicados por un Estado de reciente independencia en cuanto bienes necesarios para el ejercicio de su soberanía puede tratarse en los artículos relativos a los Estados de reciente independencia. En cuanto a los demás tipos de sucesión, tales como la unión de Estados, la única cuestión que se plantea es saber qué bienes pertenecen al Estado. Es evidente que son solamente los bienes que pertenecen al Estado los que pueden transmitirse al Estado sucesor, en virtud de la máxima *nemo plus juris ad alium transferre potest quam ipse habet*.

30. El Sr. RAMANGASOAVINA felicita al Relator Especial por el magnífico trabajo que una vez más ha presentado a la Comisión en su séptimo informe y que es testimonio de un nuevo esfuerzo por aclarar la materia que se estudia. Suscribe plenamente el principio enunciado en el artículo 9, ya que estima que un nuevo Estado debe tener todas las garantías necesarias para que pueda funcionar normalmente y ejercer plenamente su soberanía en el territorio que se le atribuye

31. Sin embargo, el Sr. Ramangasoavina desea formular algunas reservas en lo que refiere al enunciado del principio. El artículo 5 define ya muy claramente los bienes de Estado, puesto que por ellos «se entenderá los bienes, derechos e intereses que en la fecha de la sucesión de Estados y conforme al derecho interno del Estado predecesor pertenecían a éste». Todos los bienes susceptibles de pasar del Estado predecesor al Estado sucesor y necesarios para el ejercicio de la soberanía del nuevo Estado pueden quedar incluidos en esta definición. Cabe, por lo tanto, preguntarse si el artículo 9 añade verdaderamente alguna cosa a la definición que figura en el artículo 5. El Sr. Ramangasoavina lo duda. La palabra «soberanía» tiene, a su juicio, connotaciones políticas, económicas y sociales diferentes según el concepto del Estado y según el concepto que los dirigentes del nuevo Estado tengan del porvenir. Se presta, pues, a interpretaciones muy diversas. Cabe también preguntarse si la expresión «necesarios para el ejercicio de la soberanía» no impone una cierta restricción a los bienes del Estado susceptibles de pasar del Estado predecesor al Estado sucesor, ya que implica la existencia de bienes que no serían necesarios para el ejercicio de la soberanía.

32. Por otra parte, en algunos casos de secesión o de disolución de una unión, puede plantearse la cuestión de

la repartición de los bienes entre los diferentes Estados nacidos de la secesión o de la disolución, ya que ciertos bienes pueden ser necesarios para la soberanía de unos Estados y no ser necesarios para la soberanía de otros. Por ejemplo, en caso de división de un Estado en dos Estados —uno con litoral y otro sin litoral—, los buques del Estado predecesor deberán atribuirse al Estado con litoral, ya que son necesarios para el ejercicio de su soberanía. Igualmente, si un curso de agua es absolutamente necesario para la economía de uno de los Estados que resultan de una secesión o de la disolución de una unión, deberá atribuirse a ese país con preferencia a los otros. El Sr. Ramangasoavina estima, en consecuencia, que si bien no es posible enunciar el principio del paso de los bienes de Estado en cada caso particular, en función de los diferentes modos de asignación de los bienes cuando se trata de Estados que proceden a una secesión o resultan de la disolución de una unión, podría incorporarse el principio del artículo 9 en la definición de los bienes de Estado que figura en el artículo 5. Habría que precisar cuál sería la autoridad encargada de proceder a la repartición de los bienes del Estado predecesor, puesto que aquí ya no se trata de disposiciones generales, sino de las modalidades de la ejecución de la sucesión en lo que se refiere a los bienes de Estado. El orador estima, a este respecto, que el texto propuesto por el Sr. Hambro, que se refiere al derecho interno del Estado predecesor, no añade gran cosa a lo que se dice en el artículo 5.

33. El Sr. Ramangasoavina aprueba el principio enunciado en el artículo 9, ya que un Estado de reciente independencia, bien se trate de un nuevo Estado o de un Estado resultante de una secesión o de la disolución de una unión, debe disponer de todos los elementos necesarios para el ejercicio de su soberanía. Sin embargo, estima que estos elementos están ya contenidos en potencia en la definición que figura en el artículo 5. Esta definición comprende todos los bienes necesarios para el nuevo Estado, ya se trate de bienes públicos o de bienes privados, entre los cuales el Relator Especial no ha querido, con razón, establecer distinción, ya que este género de distinción no existe en todos los sistemas jurídicos. Comprende también los derechos y los intereses del Estado predecesor, lo que engloba los créditos, los bienes situados en el exterior del territorio del Estado predecesor y los bienes cedidos en virtud de una concesión. El orador estima, por lo tanto, que debería formularse de modo diferente el principio enunciado en el artículo 9, evitando el término «soberanía», que se presta a controversia a causa de sus resonancias políticas.

34. El Sr. ELIAS dice que los artículos 6, 7 y 8 se fundan en la hipótesis de que los bienes de Estado pasan del Estado predecesor al Estado sucesor. Por consiguiente, se necesita un artículo de fondo que disponga que los bienes de Estado de que se trata pasan efectivamente de un Estado a otro. El artículo 9, pues, es esencial en el proyecto, y el problema que se plantea a la Comisión consiste en saber si el texto redactado expresa efectivamente esta idea importante.

35. Por las razones que han expuesto el Sr. Hambro y el Sr. Kearney, el orador se manifiesta contra la fórmula «necesarios para el ejercicio de la soberanía». No puede aceptar tampoco que las disposiciones del artículo se

limiten a los bienes de Estado situados en el territorio al que se refiera la sucesión. Un Estado puede disponer de haberes importantes en forma de valores depositados en el extranjero, y hay que prever, una disposición para la transmisión de estos importantes bienes. La expresión «bienes de Estado», tal como se define en el artículo 5, engloba todos sus derechos e intereses poseídos por el Estado predecesor conforme a su legislación interna. Es, pues, necesario remitirse a esta legislación interna a fin de verificar lo que puede ser considerado como bienes de Estado del Estado predecesor.

36. Así, para los efectos del artículo 9, no es necesario abordar la cuestión de la soberanía. El artículo tiene únicamente por objeto tratar de la transmisión efectiva de bienes de Estado de un Estado a otro. El orador propone en consecuencia que el artículo 9 sea modificado de modo que diga:

«Pasarán al Estado sucesor los bienes de Estado, según se definen en el artículo 5, pertenecientes al Estado predecesor.»

37. El Sr. Elias reconoce que la distinción entre el dominio público y el dominio privado del Estado no se aplica en el contexto del artículo 9. A su juicio, la fórmula propuesta por el Sr. Hambro, que se refiere a los bienes de Estado «que sirven para la realización de funciones del Estado», tiende a introducir la misma distinción de un modo implícito. La única diferencia entre esta propuesta y el artículo 9 del Relator Especial es que evita el empleo del término «soberanía».

38. El orador está de acuerdo en reconocer, con el Sr. Ustor, que el título del artículo, en cuanto que se refiere a la transmisión del «conjunto» de los bienes de Estado, está en contradicción con el texto que limita el campo de aplicación del artículo a los bienes de Estado necesarios para el ejercicio de la soberanía.

39. El Sr. AGO estima, como el Relator Especial, que es indispensable resolver la cuestión del paso del conjunto de los bienes de Estado. Sin embargo, se pregunta si es posible hacer esto en una sola regla y si el lugar escogido para enunciar esa regla es el más conveniente. El Relator Especial ha querido, en el artículo 9, formular una regla general aplicable a cualquier tipo de sucesión de Estados, sin perjuicio de agregar luego, en diferentes capítulos relativos a los distintos tipos de sucesión, reglas complementarias que corresponden a problemas particulares. Ahora bien, cabe preguntarse si es posible establecer una regla general única para todos los tipos de sucesión y si no habría que establecer más bien reglas distintas aplicables a los diferentes tipos de sucesiones.

40. La situación difiere según el tipo de sucesión previsto. Si se trata de dos Estados que se suceden en el mismo territorio —caso raro, pero no excluido, en el que hay extinción de un sujeto de derecho internacional y nacimiento de otro— todo lo que por cualquier concepto era propiedad del Estado predecesor pasa al Estado sucesor. En tal caso, pasan al Estado sucesor no sólo los bienes situados en el territorio del Estado predecesor, sino también los bienes situados fuera de su territorio, como los edificios de las embajadas y de los consulados en el extranjero.

41. De un modo análogo, en la hipótesis mencionada por el Sr. Ustor —la de la disolución de una unidad estatal y de la aparición de una pluralidad de Estados— todos los bienes del Estado predecesor, sin distinción posible, pasan a los Estados sucesores, incluidos los bienes situados fuera del territorio del Estado predecesor. Pero en este caso se plantea un problema: el de la repartición de los bienes entre los Estados sucesores.

42. Por último, en la hipótesis de la secesión o de la descolonización, que el Relator Especial ha tenido más presente, hay formación de un nuevo Estado en una parte del territorio que estaba sujeta a la jurisdicción del Estado predecesor. En esta hipótesis, es evidente, como ha dicho el Sr. Kearney, que hay que referirse únicamente a los bienes que se encuentran en el territorio del nuevo Estado, porque es difícil imaginar que ese Estado pueda suceder en los bienes que se encuentran en terceros Estados. El Sr. Ago se pregunta, por consiguiente, si se puede realmente concebir una regla única que abarque todas estas diferentes hipótesis.

43. El artículo 9 plantea también el problema de una distinción que eventualmente deba hacerse entre los bienes de Estado. El Sr. Ago agradece al Relator Especial que haya hecho al respecto un esfuerzo de definición y de distinción que no se hizo en los artículos 5 y 8. Advierte, como el Sr. Elias, cierta contradicción entre esos dos artículos y el artículo 9, pero estima, a diferencia del Sr. Elias, que son los artículos 5 y 8 los que hay que corregir y no el artículo 9.

44. El Relator Especial ha tratado de encontrar una fórmula que pueda sustituir la distinción establecida, en los ordenamientos jurídicos derivados del derecho romano, entre los bienes de dominio público y los bienes patrimoniales, distinción que no existe en algunos otros sistemas jurídicos. Ha intentado introducir un criterio objetivo hablando de los bienes de Estado «necesarios para el ejercicio de la soberanía». Sin embargo, debe observarse que, hasta el momento preciso en que la sucesión de Estados se realiza, el único orden jurídico que existe es el del Estado predecesor. Es, pues, evidente que, si se habla de bienes públicos o de bienes de Estado, se hace referencia a los bienes que tienen esta calificación en el ordenamiento jurídico del Estado predecesor. Ahora bien, la expresión «necesarios para el ejercicio de la soberanía» podría suscitar una mala interpretación, porque se tendería a pensar que se trata de los bienes necesarios para el ejercicio de la soberanía del Estado sucesor, siendo así que se trata, en realidad, de los bienes que el Estado predecesor había destinado al ejercicio de su soberanía.

45. Como el Sr. Hambro, el orador estima que la palabra «soberanía» puede dar lugar a interpretaciones muy distintas y que es difícil de definir. La fórmula propuesta por el Sr. Hambro no le parece mucho más satisfactoria, porque es igualmente difícil definir las «funciones del Estado». El Sr. Ago se pregunta, pues, si no sería preferible recoger la fórmula utilizada en el proyecto de artículos sobre la responsabilidad de los Estados y hablar de los «bienes destinados al ejercicio del poder público». Es evidente que todos esos bienes deben pasar automáticamente y sin compensación del

Estado predecesor al Estado sucesor. Pero ¿qué ocurre con los bienes que no entran en esa categoría? ¿Es normal que bienes que no tienen nada que ver con el ejercicio de la soberanía o del poder público, o con las funciones del Estado, pasen automáticamente y sin ninguna compensación del Estado predecesor al Estado sucesor? El orador se pregunta si no habría que prever, en casos de esta naturaleza, un mínimo de compensación adecuada. Por consiguiente, también en este aspecto hay que establecer una distinción entre los casos de sucesión total y los casos de secesión o de disolución de una unidad estatal.

46. El Sr. Ago se pregunta en resumen si hay que establecer, en el artículo 9, una norma única, o si hay que prever una serie de normas diferentes para las distintas hipótesis de sucesión. Por otra parte, incluso si se limita la regla enunciada en el artículo 9 a la hipótesis única de la formación de un nuevo Estado sobre una parte de los territorios que dependían de la jurisdicción del Estado predecesor, ¿se deberá establecer una sola regla o dos reglas: una para los bienes necesarios al ejercicio del poder público y otra para los bienes que no entran en esta categoría? El Sr. Ago espera que el Relator Especial tome estas dos cuestiones en consideración.

Se levanta la sesión a las 13.05 horas.

1319.^a SESIÓN

Viernes 30 de mayo de 1975, a las 10.15 horas

Presidente: Sr. Abdul Hakim TABIBI

Miembros presentes: Sr. Ago, Sr. Bedjaoui, Sr. Bilge, Sr. Calle y Calle, Sr. Elias, Sr. Hambro, Sr. Kearney, Sr. Quentin-Baxter, Sr. Ramangasoavina, Sr. Reuter, Sr. Šahović, Sr. Sette Câmara, Sr. Tammes, Sr. Tsuruoka, Sr. Ushakov, Sr. Ustor, Sir Francis Vallat, Sr. Yasseen.

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

(A/CN.4/282¹)

[Tema 2 del programa]

(continuación)

PROYECTO DE ARTÍCULOS PRESENTADO POR EL RELATOR ESPECIAL

ARTÍCULO 9 (Principio general del paso del conjunto de los bienes de Estado)² (continuación)

1. El Sr. SETTE CÂMARA dice que el artículo 9 trata de una cuestión muy compleja y respecto de la cual la práctica estatal es poco abundante, los precedentes judiciales prácticamente no existen y los escritos doctrinales son muy sucintos.

2. El Sr. Sette Câmara coincide totalmente con el Relator Especial en que se necesita un artículo relativo al paso de los bienes de Estado; tal artículo es necesario para colmar una laguna del proyecto, después de la aprobación de los artículos 1 y 8 (A/CN.4/282, cap. III). El Sr. Sette Câmara se felicita del prudente enfoque del Relator Especial, que ha evitado la distinción tradicional entre el dominio público y el dominio privado del Estado. Esa distinción ha quedado ahora sobrepasada con el paso del Estado liberal de la época del «laissez-faire» económico al Estado providencia o al Estado socialista moderno.

3. El Relator Especial propone, para sustituir este criterio anacrónico, un nuevo criterio, el de los bienes que son «necesarios para el ejercicio de la soberanía». Desgraciadamente, esta fórmula no resuelve por entero el problema; por otra parte, sigue conteniendo algunos elementos de la antigua distinción. Hay cierta supervivencia de la noción de dominio público en la idea de los bienes de Estado que son necesarios para el ejercicio de la soberanía. El propio Relator Especial ha propuesto esta fórmula con un espíritu abierto a la discusión. En el párrafo 5 de su comentario declara que «no se pronunció definitivamente» y destaca las dificultades ocasionadas por la vaguedad de la fórmula «bienes necesarios para el ejercicio de la soberanía» (*ibid.*, cap. III, A). Por consiguiente, la Comisión puede, a su vez, intentar ponerse de acuerdo sobre una fórmula algo distinta.

4. En relación con esto, el Sr. Hambro propone una formulación que representa una mejora en cuanto que evita el empleo del problemático término de «soberanía»³. No obstante, esta fórmula presenta el inconveniente de que deja sin resolver la cuestión de la definición de los bienes de Estado «que sirven para la realización de las funciones del Estado». Desde luego, no sería fácil distinguir los bienes de Estado que sirven para este fin de los otros bienes de Estado. En realidad, el criterio propuesto remite de nuevo a la distinción tradicional entre el dominio privado y el dominio público del Estado.

5. La redacción propuesta por el Sr. Kearney⁴ sería más conveniente, pero tiene la desventaja de limitar el campo de aplicación del artículo 9 a los bienes situados en el territorio al que se refiera la sucesión de Estados; los bienes de Estado que se encuentren en otro lugar deberán ser objeto de disposiciones separadas. A juicio del orador, la mejor solución consistiría en una fórmula general análoga a la que el Sr. Elias ha propuesto⁵, combinada con las cláusulas de salvaguardia propuestas por el Sr. Kearney. Una formulación de este género permitiría llenar la laguna de que adolece el proyecto sin suscitar nuevas dificultades.

6. El Sr. USHAKOV da las gracias al Relator Especial por el particular empeño que ha puesto en su nuevo informe para tener en cuenta distintos tipos de sucesión de Estados, siendo así que, en sus informes precedentes, se había limitado a establecer reglas generales haciendo abstracción de las distintas formas de sucesión posibles. La Comisión debe emplear el método que ya ha seguido

³ *Ibid.*, párr. 16.

⁴ *Ibid.*, párr. 21.

⁵ *Ibid.*, párr. 36.

¹ *Anuario... 1974*, vol. II (primera parte), págs. 93 a 116.

² Para el texto, véase la sesión anterior, párr. 7.