

«ejercicio del poder público»¹³. Además, el Sr. Ustor ha subrayado que un Estado puede adquirir bienes que no sean necesarios para la realización de sus funciones ni sean utilizados con ese fin, pero cuya transmisión sería razonable¹⁴. Advirtiendo que el título del proyecto de artículo 9 se refiere al paso del «conjunto» de los bienes de Estado, pero que el término «conjunto» no figura en el texto del artículo, el Sr. Calle y Calle repite que todos los bienes de Estado vinculados con el ejercicio del poder público en el territorio al que se refiera la sucesión y pertenecientes al Estado predecesor deberían pasar al Estado sucesor. Dicho esto, considera que la fórmula propuesta por el Sr. Elias es breve y fundamentalmente exacta, en particular si se tiene en cuenta el hecho de que se remite a la definición de los bienes de Estado consignada en el artículo 5.

36. El Sr. HAMBRO teme no haberse expresado con claridad en su intervención de la sesión anterior¹⁵, ya que ha sido mal comprendido. No ha dicho que la soberanía no existe, ni ha querido suprimir este concepto. Lo que ha afirmado —y su opinión ha sido corroborada por todos los que han hecho uso de la palabra después de él— es que la soberanía es un concepto tan discutido y tan impreciso que no puede servir de base a normas jurídicas. Todavía mantiene esta opinión.

37. La crítica que se le ha dirigido, según la cual la fórmula «que sirvan para la realización de funciones del Estado» es tan imprecisa como la fórmula a la que pretende sustituir, es injustificada, puesto que, al formular su propuesta, agregó que tales bienes deben ser «necesarios» para esa realización, cuestión que debe ser apreciada con arreglo a la legislación interna del Estado interesado. Es imposible dar una definición única y definitiva de los bienes de Estado, ya que la situación varía según la naturaleza del Estado.

Se levanta la sesión a las 12.55 horas.

¹³ Véase la sesión anterior, párr. 45.

¹⁴ *Ibid.*, párr. 28.

¹⁵ *Ibid.*, párrs. 13 a 16.

1320.^a SESIÓN

Lunes 2 de junio de 1975, a las 15.10 horas

Presidente: Sr. Abdul Hakim TABIBI

Miembros presentes: 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, Sr. Francis Vallat.

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

(A/CN.4/282¹)

[Tema 2 del programa]
(continuación)

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

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 PRESIDENTE invita a la Comisión a seguir examinando el proyecto de artículo 9.

2. El Sr. QUENTIN-BAXTER dice que le impresiona la importancia que reviste la posición de soberanía sobre un territorio dado. Cuando no existen circunstancias particulares y no se aplica ninguna regla especial, el nuevo soberano del territorio al cual se refiere la sucesión de Estados recibirá los bienes de Estado situados en ese territorio. Así ocurrirá en todos los casos, de un extremo a otro. En un extremo está la transmisión regular cuando un Estado de reciente independencia nace de un proceso metódico de instauración de instituciones autónomas; en los casos de esa índole, la mayor parte de los bienes de Estado, especialmente de los bienes corporales situados en el territorio que es objeto de la sucesión pasan al nuevo soberano. En el otro extremo, se hallan los casos de aparición de una nueva personalidad internacional resultante de una disensión interna; no cabe ningún acuerdo, no hay buena voluntad y todas las cuestiones deben ser resueltas *a posteriori*, pero, incluso en esos casos, los bienes de Estado situados en el territorio entrarán normalmente en el patrimonio del nuevo soberano. El artículo 9 abarca, pues, casos en los que el poder efectivo y el derecho van juntos y la regla de derecho internacional que en él se enuncia expresa la realidad.

3. Así, sería perfectamente lógico aprobar el texto del artículo 9 propuesto por el Relator Especial, después de haberle introducido las reservas necesarias. La primera reserva dispondría que los bienes deben estar situados en el territorio al que se aplica la sucesión. La segunda, respetaría los acuerdos o las decisiones de las partes. La tercera, subordinaría la aplicación del artículo 9 a las disposiciones particulares de la continuación del proyecto. Por último, habría que indicar claramente que los bienes de Estado previstos en el artículo 9 son los bienes de Estado tal como se definen en el artículo 5.

4. La norma del artículo 9 es válida para el conjunto de los casos que se resuelven por sí mismos; los que plantean problemas y complican la cuestión deben ser resueltos por medio de acuerdos especiales concertados entre el Estado predecesor y el Estado sucesor. El propósito de la Comisión debería consistir en estimular la celebración de tales acuerdos entre los Estados interesados, teniendo presente que en la concertación de acuerdos especiales influirá hasta cierto punto el tipo de norma supletoria que se enuncie en el artículo 9. Esta norma indicará lo que es razonable y señalará una pauta general; así, no se deben escatimar esfuerzos para aminorar la amplitud de las divergencias que el debate en curso ha puesto de manifiesto.

5. Una regla que prevea que el nuevo soberano adquiere los bienes de Estado situados en el territorio al que se refiere la sucesión no excluye que pueda tener derechos sobre bienes de Estado situados fuera de ese territorio. Esto confirma al orador en sus dudas en cuanto al lugar

² Para el texto, véase la 1318.^a sesión, párr. 7.

que se ha de asignar en el proyecto a la norma supletoria del artículo 9. El valor del proyecto de la Comisión, por sí mismo y para favorecer la conclusión de acuerdos particulares, dependerá de cómo se traten en él diferentes tipos de sucesión previstos en la sección 2. Sólo después de haber tratado todos los casos particulares podrá pronunciarse la Comisión de un modo definitivo sobre la norma general del artículo 9. A juicio del Sr. Quentin-Baxter, la formulación del artículo 9 en la fase actual es menos importante que la cuestión de saber si habrá un examen metódico de los casos particulares de sucesión.

6. La Comisión debería sacar plenamente partido de la definición de los bienes de Estado en el artículo 5, acerca de los cuales ya se ha puesto de acuerdo. El artículo 9 sólo se refiere a los derechos en intereses nacidos de la aplicación de la ley interna del Estado predecesor, que capacita a ese Estado para poseer bienes. Por consiguiente, el artículo 9 debería tratar únicamente de los bienes pertenecientes al Estado predecesor según su derecho interno. A este respecto, el Sr. Quentin-Baxter observa que el Relator Especial presentará en breve una nueva formulación del artículo 10, que no recoge el párrafo 3 del proyecto actual relativo al derecho de «dominio eminente» del Estado sobre los bienes públicos y los recursos naturales de su territorio. Esta nueva formulación contribuirá a resolver los problemas de concepto que se plantean y facilitará los trabajos de la Comisión.

7. El Sr. TAMMES recuerda que en 1973, al examinar el antiguo artículo 9 (que ha pasado a ser artículo 8), había señalado su preferencia por el criterio de soberanía en el presente contexto³. El debate en curso no deja traslucir un criterio mejor. El criterio de soberanía se emplea en derecho internacional para delimitar los actos de gobierno, por ejemplo. Hace mucho tiempo que se utiliza en los documentos jurídicos para indicar la pertenencia al dominio público. Se menciona a dicho efecto en los trabajos especializados sobre la sucesión de Estados; O'Connell, por ejemplo, habla de bienes que son atributo de la soberanía («*such property as pertains to sovereignty*») y que pasan de pleno derecho al Estado sucesor⁴. Es pues, probable que la Comisión estime que una referencia a la soberanía es necesaria para la formulación del artículo 9 y de los artículos siguientes.

8. Por otra parte, se plantea la cuestión de saber si un artículo general como el artículo 9 es realmente necesario, y el Sr. Elias ha propuesto que sea sustituido por una simple referencia al artículo 5, que contiene una definición de los bienes de Estado⁵. Sin embargo, el Sr. Tammes por su parte no está seguro de que esto baste. Ocorre en algunos casos que bienes que no eran bienes de Estado según el derecho interno del Estado predecesor pasen a ser bienes de Estado por el hecho mismo del cambio de soberanía.

9. Un ejemplo interesante lo ofrecen los archivos y bibliotecas de Estado que son objeto de cuatro artículos de la sección 2 del proyecto (A/CN.4/282). En ocasiones, esos documentos y colecciones eran confiados a fundaciones en el Estado predecesor y no eran, pues, bienes de

Estado según su derecho interno; con frecuencia, se recurría a una fundación precisamente para separar estos bienes del Estado. Ahora bien, estas colecciones pueden ser esenciales para el Estado sucesor si se remontan a las fuentes históricas de su cultura. Tal era el caso de los 1.600 pergaminos islandeses, de un valor inestimable, transportados a Copenhague durante el período de la unión entre Dinamarca e Islandia, y legados a perpetuidad a una fundación universitaria. Al disolverse la unión, conforme a una decisión reciente del Tribunal Supremo de Dinamarca, esos documentos han sido restituidos al Estado sucesor. Esos pergaminos no eran bienes de Estado, pero han pasado no obstante al Estado sucesor por el hecho mismo de que éste se ha convertido en soberano. Este ejemplo ha sido mencionado varias veces por el Relator Especial en sus informes sucesivos, y en particular en el párrafo 3 del comentario al artículo 22 en su séptimo informe (A/CN.4/282, cap. IV). Hay ahora en las relaciones entre los Países Bajos e Indonesia asuntos que deberán ser resueltos, y que ya lo han sido en parte, en el plano de los principios y de un modo amistoso.

10. Teniendo en cuenta esos ejemplos, el Sr. Tammes prefiere la fórmula de alcance más general inicialmente propuesta por el Relator Especial («bienes sujetos a la soberanía sobre el territorio») a la fórmula actual más utilitaria (bienes de Estado «necesarios para el ejercicio de la soberanía» sobre el territorio)⁶. Con esta salvedad, el Sr. Tammes estima que el artículo 9 es un útil complemento del artículo 5 sobre todo si comienza por la palabra «bienes» en vez de la expresión «bienes de Estado». Esto indicaría claramente que la soberanía es una fuente autónoma de conversión de un bien en bien de Estado, totalmente independiente de la definición del carácter jurídico de ese bien dada por el Estado predecesor.

11. El Sr. BILGE señala que las dificultades inherentes a la materia confiada al Relator Especial se echan de ver muy especialmente en la lectura del artículo 9. Todos los miembros de la Comisión parecen estar de acuerdo sobre el principio enunciado en esa disposición, pero no sobre su formulación. Estas divergencias de opinión giran en torno de tres cuestiones: ¿Hay que establecer distinciones entre los bienes que pasan al Estado sucesor? ¿Hay que tener en cuenta cada tipo de sucesión? ¿Hay que limitar el artículo a los bienes situados en el territorio afectado por la sucesión?

12. Ni la jurisprudencia y doctrina internacionales ni la práctica de los Estados pueden ser de gran ayuda para responder a estas preguntas, ya que no aportan soluciones uniformes. La práctica de un mismo Estado puede cambiar. Por ejemplo, después de la primera guerra mundial, Turquía, heredera del Imperio Otomano, tuvo que entregar gratuitamente los bienes públicos y privados en virtud del artículo 60 del Tratado de Paz de Lausana⁷; mientras que en 1939, cuando se le devolvió el Sanjacado de Alejandreta, Turquía tuvo que abonar una compensación global por los bienes heredados de Siria y de Francia. Además, la Comisión debe tener en cuenta el tenor de los artículos que ya ha examinado, no solamente el artículo 5, que define los bienes de Estado, sino también el artículo 6,

³ Véase *Anuario...* 1973, vol. I, pág. 160, párr. 8.

⁴ D. P. O'Connell, *State Succession in Municipal Law and International Law*, 1967, vol. I, págs. 199 y 200.

⁵ Véase la 1318.^a sesión, párr. 36.

⁶ Véase *Anuario...* 1970, vol. II, pág. 154, artículo 2.

⁷ Sociedad de las Naciones, *Recueil des Traités*, vol. XXVIII, pág. 52.

que prevé la extinción de los derechos del Estado predecesor y el nacimiento de los del Estado sucesor, y el artículo 8, que sienta el principio del paso sin compensación de los bienes de Estado.

13. La primera de las tres cuestiones mencionadas anteriormente ha sido eludida, a propósito, por el Relator Especial, porque la distinción entre los bienes del dominio público y los del dominio privado no existe en todos los sistemas jurídicos. De ahí que haya empleado la expresión «bienes necesarios para el ejercicio de la soberanía». En su comentario al artículo 9, el Relator Especial indica que esa disposición tiene por objeto completar el artículo 8, el cual, tal como fue adoptado por la Comisión, no proporciona la clave de identificación automática de los bienes de Estado que pasan efectivamente al Estado sucesor. Se trata de bienes destinados por el Estado a un servicio público y que contribuyen a satisfacer el interés general, y es precisamente al destino dado a los bienes más que a la noción de soberanía a lo que debería referirse el artículo 9. De todos los criterios propuestos, es este el que le parece más adecuado.

14. La segunda cuestión plantea dificultades aún mayores. En efecto, sería difícil elaborar una norma aplicable a todos los tipos de sucesión, particularmente en el caso de la desaparición completa del Estado predecesor.

15. En cuanto a la cuestión de si hay que limitar el artículo 9 a los bienes situados en el territorio al que se refiere la sucesión de Estado, el Sr. Bilge no está convencido de que una limitación de ese tipo represente una solución equitativa en todos los casos. Tal vez convendría ampliar el principio para que pueda aplicarse a hipótesis tales como la del Estado predecesor que haya heredado conforme al derecho civil o al derecho público un bien privado, que se encuentre situado en el territorio del Estado afectado por la sucesión o fuera de ese territorio.

16. Teniendo en cuenta las dificultades de redacción que plantea el artículo 9, no debe decidirse la suerte de esta disposición hasta haber examinado los otros artículos del proyecto.

17. El PRESIDENTE, hablando como miembro de la Comisión, dice que la cuestión de los bienes de Estado es muy delicada ya que afecta directamente a la vida social, económica y política de los Estados. Por ello es muy difícil formular normas satisfactorias para todos los Estados.

18. Lo mismo que los otros miembros de la Comisión, el Sr. Tabibi es partidario de que se mantenga el artículo 9. Las cuestiones planteadas durante el debate se refieren a puntos de redacción, el principal de los cuales es el empleo del término «soberanía». La noción de soberanía es importante para todos los Estados y, en particular, para los nuevos Estados. Como ciudadano de un país pequeño, el Presidente comparte los pareceres que esta noción ha suscitado, debido a que está estrechamente relacionada con la idea misma de independencia. En el curso de los años, la experiencia ha demostrado, no obstante, que es el advenimiento del imperio del derecho, de conformidad con la Carta de las Naciones Unidas, lo que constituye la mejor garantía de seguridad para los países pequeños. Convendría, por lo tanto, que la Comisión hiciera hincapié en la noción nueva de la igualdad soberana de los

Estados, que significa que todos los Estados son iguales ante la ley y la justicia. Esta noción constituye una protección mejor que la de la soberanía, porque para defender su soberanía, un país poderoso puede recurrir a la fuerza y aniquilar la soberanía de un país pequeño. Sólo el imperio del derecho concebido según la Carta de las Naciones Unidas, tal como ha sido defendido vigorosamente por el Sr. Tito, Presidente de Yugoslavia, y por otros jefes de países no alineados, podrá proporcionar a todos protección adecuada.

19. La antigua teoría de la soberanía, elaborada por juristas europeos a partir del siglo XVI, estaba esencialmente vinculada a la idea del poder absoluto de la persona del soberano, el cual no admitía ningún límite a su soberanía. En el siglo XVII, algunos pensadores europeos llegaron a proclamar que el poder soberano de los reyes y los príncipes prevalecía sobre la religión. Así fue como la soberanía se convirtió en el primer principio del derecho internacional en Europa. Sin embargo, no siempre se ha admitido sin oposición, y es a Grocio a quien corresponde el mérito de haber proclamado la libertad de la alta mar, mientras que Selden pretendía que la alta mar estaba sometida a la soberanía de los Estados.

20. El Sr. Tabibi indica que se ha hecho otra idea de la soberanía desde que tuvo el privilegio, como miembro de la Sexta Comisión de la Asamblea General, de asistir en 1949 a la presentación, por el Sr. Manley O. Hudson, del primer informe de la Comisión de Derecho Internacional, que contenía el proyecto de Declaración sobre Derechos y Deberes de los Estados⁸. Según el artículo 14 de esa Declaración, todo Estado tiene el deber «de conducir sus relaciones con otros Estados de conformidad con el Derecho Internacional, y con el principio de que la soberanía del Estado está subordinada a la supremacía del Derecho Internacional». En el preámbulo de esta Declaración se reitera también la supremacía del derecho internacional.

21. Desde entonces, el Sr. Tabibi está convencido de que la norma de la igualdad soberana de los Estados, dentro de la cual todos los Estados son iguales ante la ley y ante la justicia, reviste una importancia fundamental. De la soberanía absoluta se pasa a la supremacía del derecho internacional, y, por ello, estima que la fórmula «necesarios para el ejercicio de la soberanía» no tiene lugar en el artículo que se examina. Le complacen las propuestas del Sr. Hambro y del Sr. Elias que conservan la idea esencial del artículo 9 sin utilizar esa frase.

22. El Sr. BEDJAOUI (Relator Especial), respondiendo a las observaciones formuladas durante el debate sobre el artículo 9, declara que si esta disposición plantea dificultades objetivas inherentes a la materia, no encierra, sin embargo, asechanzas. Por otra parte, el Relator Especial ha procurado extraer un principio válido para todos los casos de sucesión, sin contemplar únicamente el problema desde el punto de vista de la descolonización, como han podido creer algunos miembros de la Comisión.

23. Por lo que respecta a la cuestión de método planteada por el Sr. Ushakov en la 1319.ª sesión⁹, el Relator

⁸ Véase *Documentos Oficiales de la Asamblea General, cuarto período de sesiones, Suplemento N.º 10 (A/925)*, pág. 8.

⁹ Párr. 6.

Especial ha preferido ir de lo general a lo particular. Tal vez sea prematuro deducir una regla general aplicable a todos los casos de sucesión, pero el principio del paso de los bienes de Estado del Estado predecesor al Estado sucesor está tan claramente establecido que conviene reconocerlo de entrada. La Corte Permanente de Justicia Internacional lo ha considerado como un principio de derecho ordinario¹⁰, y tanto la doctrina como los Estados lo consideran como un principio incontrovertido. Como ha puesto de manifiesto el Sr. Quentin-Baxter, el artículo 9 no enuncia en definitiva sino una regla evidente: los bienes de Estado no pueden permanecer bajo la autoridad del Estado predecesor. Si, en ciertos casos, y para ciertos tipos de sucesión de Estados, debería atemperarse este principio, la Comisión podría verse conducida ulteriormente a modificar el artículo 9.

24. Refiriéndose a la intervención hecha en la sesión precedente por el Sr. Šahović¹¹, que considera que el paso de los bienes no es sino una consecuencia de la sucesión de Estados y duda de la necesidad de formular una regla general a este respecto, el Relator Especial dice que la sucesión engendra situaciones jurídicas nuevas, que conviene estudiar y que surten efecto sobre los bienes, derechos e intereses de los Estados. El artículo 5 sólo contiene una definición; no regula la cuestión.

25. En el momento de redactar el artículo 9, el Relator Especial se preguntó si debía limitarse esa disposición a los bienes situados en el interior del territorio a que se refiere la sucesión, o extenderla a los bienes situados fuera de ese territorio; igualmente se preguntó si convenía hacerla aplicable a todos los bienes de Estado, como el artículo 8. Habida cuenta de que la práctica no es uniforme y que algunas legislaciones solamente utilizan las nociones de dominio público y de dominio privado, el Relator Especial prefirió limitar el artículo 9 a los bienes de Estado «necesarios para el ejercicio de la soberanía». El principio enunciado en el artículo 9 es manifiestamente aplicable a esta categoría de bienes, pero a medida que uno se aleja de esta categoría, va perdiendo precisión. Toda la dificultad proviene de las eventuales remisiones al derecho interno; en efecto, existe en el derecho interno una gran diversidad de concepciones políticas y filosóficas, que influyen sobre la noción de propiedad. Conviene, pues, remitirse lo menos posible al derecho interno. El referirse indistintamente a los bienes de Estado pertenecientes al Estado predecesor, como propone el Sr. Elias, no resuelve el problema, puesto que el paso de otros bienes distintos de los que son necesarios para el ejercicio de la soberanía se realiza a menudo, pero no siempre.

26. En cuanto a la noción de soberanía, el Relator Especial no se sorprende de que muchos miembros de la Comisión la hayan rechazado, puesto que él mismo ha declarado en su comentario que utilizaba dicha expresión a falta de otra mejor. Sin embargo, los temores expresados por algunos miembros de la Comisión le parecen exagerados. Si debe renunciarse a la palabra «soberanía», podría sustituirse ésta por la expresión «poder público»,

como ha sugerido el Sr. Ago¹², o por una referencia al objeto que se atribuya a los bienes, como ha propuesto el Sr. Bilge.

27. Todos los miembros de la Comisión parecen estimar que no debe introducirse, en el artículo 9, una distinción entre el dominio público y el dominio privado. Además, muchos de ellos se han referido a los vínculos entre el artículo 5 y el artículo 9; ahora bien, el único vínculo entre estos dos artículos deriva del hecho de que el artículo 5 contiene una definición y el artículo 9 consagra una aplicación de dicha definición. No cabe afirmar, pues, que uno sea más útil que el otro o que uno pueda reemplazar al otro. En particular, no puede modificarse el artículo 5 para prescindir del artículo 9. En cambio, cabría pensar en redactar otros artículos que trataran de bienes de Estado distintos de los que son necesarios para el ejercicio de la soberanía. El malentendido proviene tal vez del hecho de que el título del artículo 9, que deberá ser modificado, no está en armonía con el contenido de dicha disposición.

28. La cuestión del derecho aplicable parece quedar resuelta por el artículo 5, ya que, según esta disposición, la noción de los bienes de Estado se entiende de conformidad con el derecho interno del Estado predecesor. Cuando la Comisión optó por el derecho interno, el Relator Especial subrayó que la práctica de los Estados era bastante discordante¹³. Refiriéndose a las observaciones del Sr. Kearney¹⁴, el Relator Especial precisa que es el derecho interno del Estado predecesor el que permite determinar en qué consisten los bienes que pasan al Estado sucesor en las condiciones previstas por el artículo 9, incluso si el Estado sucesor instaura un régimen político diferente. El principio según el cual nadie puede transferir más derechos de los que tiene, al que aludía el Sr. Ustor, tiene en efecto su aplicación en el artículo 9: el Estado predecesor no puede dar al Estado sucesor sino los bienes que, según su legislación, son bienes de Estado.

29. En respuesta a los miembros de la Comisión que se han preguntado si existen bienes de Estado que no son necesarios para el ejercicio de la soberanía, el Relator Especial indica que entran en esta categoría los bienes que, en algunas legislaciones, corresponden al dominio privado del Estado. Es el caso que puede ocurrir, por ejemplo, cuando un Estado desarrolla actividades comerciales. Debido precisamente a la existencia de esta categoría de bienes, el Sr. Bedjaoui ha utilizado la expresión «bienes de Estado necesarios para el ejercicio de la soberanía».

30. En lo que respecta a la situación de los bienes de Estado, el artículo 9 debería tratar esencialmente de los bienes situados en el interior del territorio a que se refiere la sucesión. Por ello, entre los bienes contemplados en esta disposición el Relator Especial no ha mencionado, por ejemplo, las embajadas. El destino de los bienes situados fuera del territorio de que se trate es objeto de cuatro disposiciones distintas, que corresponden a los cuatro tipos de sucesión, a saber, los artículos 15, 19, 23 y 31.

¹⁰ *C.P.J.I.*, serie A/B, N.º 61, pág. 237.

¹¹ Párrs. 20 a 23.

¹² Véase la 1318.ª sesión, párr. 45.

¹³ Véase *Anuario...* 1973, vol. I, pág. 157, párrs. 55 y ss.

¹⁴ Véase la 1318.ª sesión, párrs. 17 a 21.

31. El principio enunciado en el artículo 9 está limitado, primero, por la exclusión de los bienes situados fuera del territorio al que se refiere la sucesión y, segundo, por el hecho de que sólo se aplica a los bienes de Estado necesarios para el ejercicio de la soberanía o, dicho de otro modo, a los bienes que conforme a algunos ordenamientos jurídicos pertenecen al dominio público. Algunos miembros de la Comisión desearían que el artículo 9 abarcara el conjunto de los bienes de Estado, tal como se definen en el artículo 5. Otros quisieran que se insertase una nueva disposición relativa a los bienes de Estado no contemplados en el artículo 9. La práctica de los Estados indica que los bienes de Estado destinados al ejercicio del poder público pasan siempre al Estado sucesor, sin compensación alguna. A este respecto, el artículo 9 está en armonía con el artículo 8. Los otros bienes, esto es los del dominio privado del Estado, pasan generalmente al Estado sucesor, unas veces con compensación y otras sin ella. Debido a esta incertidumbre el Relator Especial no ha podido elaborar una regla general para el paso del conjunto de los bienes de Estado sin compensación.

32. Sin embargo, la práctica de los Estados que no conocen la distinción entre el dominio público y el dominio privado parece indicar una tendencia al paso del conjunto de los bienes de Estado sin compensación; por ende, ha habido que limitar la regla del artículo 9 a los bienes necesarios para el ejercicio de la soberanía o del poder público. Ahora bien, como la práctica no parece estar lejos de admitir el paso global y sin compensación de los bienes de Estado al Estado sucesor, el Sr. Bedjaoui no es partidario de elaborar una disposición que permita al Estado sucesor recibir las categorías de bienes de Estado no previstas en el artículo 9, sujeto al pago de una compensación al Estado predecesor. Esta solución equivaldría a fijar una norma que sólo se aplica alguna que otra vez. Es preferible, por el momento, dejar que las partes traten de solucionar la cuestión como tengan por conveniente.

33. El Relator Especial expresa la esperanza de que el Comité de Redacción encuentre una solución afortunada, teniendo en cuenta el debate y las variantes propuestas por varios miembros de la Comisión.

34. El PRESIDENTE propone que se remita el proyecto de artículo 9 al Comité de Redacción.

Así queda acordado ¹⁵.

ARTÍCULO 10

35. El PRESIDENTE invita al Relator Especial a presentar el proyecto de artículo 10, cuyo texto es el siguiente:

Artículo 10 ¹⁶. — *Derechos de Potencia concedente*

1. Para los efectos del presente artículo, se entiende por «concesión» el acto mediante el cual el Estado atribuye, en el territorio dependiente de su competencia nacional, a una empresa privada, a una persona de derecho privado o a otro Estado la gestión de un servicio público o la explotación de un recurso natural.

2. Sea cual fuere el tipo de sucesión de Estados, se extinguirán en el territorio al que se refiera la sucesión los derechos de Potencia

concedente ejercidos por el Estado predecesor y nacerán los del Estado sucesor.

36. El Sr. BEDJAOUI (Relator Especial) dice que el artículo 10 plantea dificultades muy especiales, ya que se sitúa en el punto de convergencia de varios problemas. Cabe preguntarse, ante todo, si la cuestión de los derechos de Potencia concedente corresponde a la esfera de la sucesión de Estados, puesto que el Estado sucesor goza por naturaleza, como todo Estado, de los derechos de Potencia concedente en cuanto atributo de su soberanía. Por consiguiente, cabe preguntarse si el artículo 10 es verdaderamente necesario. Por otra parte, este artículo plantea el problema de los derechos adquiridos: el Estado sucesor, ¿puede mantener la concesión? Plantea también el problema de la responsabilidad internacional de los Estados. Finalmente, cabe preguntarse si la cuestión de los derechos de Potencia concedente corresponde a la esfera de los bienes de Estado; la definición de tales bienes que figura en el artículo 5 comprende, no sólo los bienes en sentido estricto, sino también los derechos y los intereses.

37. La definición del término «concesión», que figura en el párrafo 1 del artículo 10, podría incluirse ulteriormente en el artículo dedicado a los «Términos empleados». Esta definición es relativamente simple. Desde el punto de vista del beneficiario, una concesión puede ser considerada como una autorización para la gestión de un servicio público o un derecho de explotación de un yacimiento de mineral; desde el punto de vista del Estado concedente, una concesión es el acto mediante el cual el poder público otorga a una empresa privada o a una persona de derecho privado el derecho a realizar trabajos de carácter público, a explotar recursos naturales o a administrar un servicio público.

38. El Relator Especial sólo tiene en cuenta el segundo aspecto de esta definición, que es el único que interesa a la Comisión. El problema que se plantea es el del destino de los derechos del Estado concedente en caso de sucesión de Estados. Se trata de un problema que concierne a los bienes de Estado. Es cierto que ese derecho no es un bien, sino un derecho que se refiere a un bien, un derecho eminente del Estado. Para conocer el destino de ese derecho, es preciso considerar la concesión como la yuxtaposición de un contrato y un acto de soberanía. Si se deja a un lado la cuestión del contrato de concesión y su destino en caso de sucesión para limitarse exclusivamente al acto de soberanía, se advierte que no se plantea ningún problema de sucesión de Estados. En efecto: el Estado sucesor, como cualquier otro Estado, es soberano y, en tal concepto, puede manifestar su voluntad en materia de concesión sin más limitaciones que las que pueda imponerle el derecho internacional contemporáneo o las que pueda imponerse libremente a sí mismo.

39. El Relator Especial desea ante todo disipar una posible duda poniendo de relieve que ese dominio eminente del Estado, o los derechos denominados «de Potencia concedente», se reducen a un acto de soberanía. En una sucesión de Estados no se produce en absoluto un traspaso de soberanía del Estado predecesor al Estado sucesor, sino que hay sustitución de una soberanía, la del Estado predecesor, por otra, la del

¹⁵ Véase la reanudación del debate en la 1329.^a sesión, párr. 2.

¹⁶ Texto revisado por el Relator Especial.

Estado sucesor. El Estado sucesor, que ejerce su propia soberanía sobre el territorio, ejercerá por tanto, en materia de derechos de poder público concedente, sus propios derechos: no se produce una subrogación del Estado sucesor en los derechos de Potencia concedente del Estado predecesor, ni tampoco un traspaso o una sucesión entre ambos. El Estado sucesor adquiere la propiedad sobre el suelo y el subsuelo del territorio al que se refiere la sucesión de Estados en virtud de su propia soberanía. No hay «paso» de los derechos de poder público o de Potencia concedente. Del mismo modo, el suelo y el subsuelo no se traspasan como si se tratara de bienes muebles o inmuebles: ellos constituyen el territorio que representa la base territorial necesaria para el ejercicio de la nueva soberanía y de los derechos del nuevo poder público concedente.

40. Cabe preguntarse, en este caso, cuál es la razón de ser del artículo 10. De la práctica de las Naciones Unidas se desprende que, desde hace unos quince años, la Asamblea General se refiere en muchas resoluciones a la «soberanía permanente sobre los recursos naturales». Esta soberanía podría definirse como el ejercicio por el Estado del conjunto de sus competencias —de su «competencia primordial»— para establecer el régimen jurídico de los recursos naturales. Entonces, ¿por qué hablar de «soberanía permanente sobre los recursos naturales»? Los recursos no constituyen un título de soberanía suplementario, sino un objeto, o una materia, sobre el que se ejerce la soberanía una e indivisible. No obstante, se habla de soberanía sobre los recursos como si se tratara de una categoría especial de soberanía. En realidad, el término «soberanía» significa en este contexto «propiedad» de los recursos naturales, y la expresión «soberanía permanente» significa que esa soberanía es inalienable, aunque decir eso pueda parecer una redundancia.

41. El Secretario General de las Naciones Unidas ha señalado que «la soberanía sobre los recursos naturales es inherente a la condición de Estado y forma parte integrante de la soberanía territorial, es decir, el poder que tiene todo Estado para ejercer la autoridad suprema sobre todas las personas y cosas dentro de su territorio»¹⁷. Por lo tanto, para comprender la evolución de la doctrina de las Naciones Unidas durante los últimos quince años, no hay que referirse únicamente al derecho internacional clásico, cuya concepción de la soberanía se basaba fundamentalmente en criterios políticos. La Carta define la soberanía por sus elementos políticos, con exclusión de sus aspectos económicos. Este instrumento sólo condena los atentados contra la soberanía política; las sanciones que establece conciernen exclusivamente a la transgresión de las obligaciones políticas, con exclusión de los deberes económicos. Sin embargo, la Carta considera que el problema del subdesarrollo y el retraso económico constituye un problema esencial que afecta a la comunidad internacional. Así se advierte —lo que es precisamente la paradoja de la Carta— la distancia que separa una afirmación de principio de la cooperación económica internacional de su realización mediante la aplicación de normas operacionales.

42. En la actualidad puede comprobarse que, en el ámbito de las Naciones Unidas, se realiza un esfuerzo para expresar en otros términos el problema de la soberanía. El concepto tradicional de la soberanía, desencarnado y formal, basado en los cánones del derecho clásico, cede el paso, junto con el problema de los recursos naturales, a un concepto nuevo, basado en el principio de la independencia económica nacional. Este principio ha sido investido de una función jurídica nueva y capital y, de este modo, ha sido elevado al rango de un principio del derecho internacional público contemporáneo.

43. La nueva versión del artículo 10 es más simple que la primera (A/CN.4/282): el Relator Especial se ha limitado a sacar las consecuencias del artículo 6 y a aplicarlas al caso particular de los derechos de Potencia concedente. A este respecto, el párrafo 2 enuncia una evidencia. El párrafo 1 define la concesión como un acto dimanante de la autoridad pública —de conformidad con el laudo arbitral dictado el 3 de septiembre de 1924 en el *Asunto de las reparaciones alemanas*¹⁸— y como un acto que autoriza la gestión de un servicio público o la explotación de un recurso natural. Especifica asimismo que el concesionario puede ser una persona, una empresa privada o un Estado.

44. El Sr. CALLE Y CALLE estima, como el Relator Especial, que el principio enunciado en el artículo 10 quizás no corresponde verdaderamente al tema de la sucesión de Estados. El Estado sucesor tiene derecho a otorgar concesiones, no en virtud de la sucesión, sino en virtud de su calidad de Estado. No se trata de un derecho que pasa de un Estado a otro, sino de la sustitución de una antigua entidad jurídica, el Estado predecesor, que había ejercido su derecho a otorgar concesiones, por una nueva entidad jurídica, el Estado sucesor. Al producirse la sucesión, aquellas concesiones caducan.

45. El artículo propuesto por el Relator Especial enuncia este principio en términos simples. Sin embargo, la expresión «competencia nacional», que aparece en el párrafo 1, es un tanto imprecisa y, a juicio del orador, sería preferible decir simplemente «competencia», «jurisdicción» o incluso «competencia jurisdiccional».

46. El Sr. ELIAS comparte las dudas del Relator Especial por lo que respecta a la razón de ser del artículo 10. En lo que se refiere al fondo, no está claro que esta disposición corresponda a la esfera de la sucesión de Estados en materia de derechos distintos de los que confieren los tratados. El orador se reserva el derecho a formular ulteriormente observaciones acerca de la definición del término «concesión», que figura en el párrafo 1, y se limitará ahora al párrafo 2 que le inspira algunas dudas. Se pregunta si esta disposición tiene por objeto reglamentar el derecho del Estado sucesor a otorgar concesiones, o especificar si, y en qué condiciones, las concesiones otorgadas por el Estado predecesor siguen siendo obligatorias para el Estado sucesor. Como el derecho a otorgar concesiones figura evidentemente entre los derechos soberanos del Estado sucesor, no es necesario elaborar una disposición sobre el paso de esta categoría de derechos del Estado predecesor. Si se

¹⁷ Véase *Anuario...* 1973, vol. II, pág. 26, párr. 13.

¹⁸ *Ibid.*, pág. 24, párr. 3.

aceptara el proyecto de artículo 9¹⁹, con o sin las modificaciones sugeridas por algunos miembros de la Comisión, los bienes, derechos e intereses del Estado predecesor, tal como se definen en el artículo 5, pasarían al Estado sucesor en el momento de la sucesión. Lógicamente, un artículo sobre las concesiones, si fuera necesario, debería referirse al régimen jurídico de las concesiones otorgadas por el Estado predecesor y a las condiciones en que tales concesiones son o no obligatorias para el Estado sucesor después de la sucesión.

47. El Sr. BEDJAOUI (Relator Especial) estima que no hay que preguntarse, como lo ha hecho el Sr. Elias, si el Estado sucesor sigue estando obligado por la concesión otorgada por su predecesor. No es este el objeto del artículo 10 y de los demás artículos presentados en el séptimo informe (A/CN.4/282), que se refieren al problema de los bienes y no al problema de las obligaciones que podría asumir el Estado sucesor. La cuestión de si la concesión debe obligar al Estado sucesor es totalmente diferente y la Comisión no debe examinarla por ahora.

Se levanta la sesión a las 17.55 horas.

¹⁹ Para el texto, véase la 1318.^a sesión, párr. 7.

1321.^a SESIÓN

Martes 3 de junio de 1975, a las 10.15 horas

Presidente: Sr. Abdul Hakim TABIBI

Miembros presentes: 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.

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 10 (Derechos de Potencia concedente)² (continuación)

1. El PRESIDENTE invita a la Comisión a que prosiga el examen del proyecto de artículo 10.
2. El Sr. HAMBRO comparte la opinión del Relator Especial de que el Estado sucesor tiene sobre su territorio todos los derechos en materia de concesiones, lo cual forma parte del ejercicio normal de la soberanía por un Estado independiente. El proyecto de artículo 10 enun-

cia, por lo tanto, lo que a ciertos juristas puede parecer una verdad evidente. Se ha subrayado también con razón que el artículo correspondía a materias del derecho internacional distintas de la sucesión de Estados. Sin embargo, para que un tratado sea completo y se baste a sí mismo, hace falta a veces que enuncie verdades evidentes o que invada otros dominios del derecho internacional. Una vez que haya terminado el proyecto, la Comisión estará en mejores condiciones para decidir si se inserta tal o cual disposición en el texto definitivo.

3. Una simple declaración reconociendo al Estado sucesor los derechos de Potencia concedente puede sorprender a falta de toda mención del problema más difícil de los derechos de los concesionarios y de la eventual indemnización en caso de rescisión de las concesiones o de sustitución por nuevas concesiones. Como ha dicho el Relator Especial, este aspecto de la cuestión de las concesiones afecta no a los bienes de Estado, sino a las obligaciones de los Estados y quizá a la responsabilidad de los Estados. La cuestión que se trata en el proyecto de artículo 10 no pertenece, pues, verdaderamente al proyecto de artículos que se estudia, y si los demás miembros comparten este punto de vista, la Comisión deberá indicarlo claramente en su comentario.

4. El Sr. SETTE CÂMARA expresa también dudas sobre la utilidad del proyecto de artículo 10 en su forma actual, sobre todo si se tiene en cuenta la parsimonia con que han sido redactados los artículos ya aprobados provisionalmente por la Comisión (A/CN.4/282, cap. III). La presencia de este artículo podría justificarse si la Comisión adoptara el enfoque que inicialmente propuso el Relator Especial con respecto a los bienes de Estado, basado en la distinción entre los bienes de Estado «necesarios para el ejercicio de la soberanía» y las otras categorías de bienes de Estado. Sólo la primera categoría de bienes de Estado pasaría automáticamente y sin compensación al Estado sucesor, y en ese caso sería necesaria otra disposición para decidir la suerte de las otras categorías de bienes sujetos al régimen de concesión. Pero esta distinción se ha descartado, y si el artículo 9 se basa, según lo previsto, en la definición de bienes de Estado que figura en el artículo 5, todos los bienes del Estado, incluso si son objeto de concesiones, se transmitirán automáticamente. Por tanto, el derecho de dominio eminente que corresponde a la nuda propiedad del derecho privado, pasará al Estado sucesor y no será necesario prever una disposición especial a este respecto.

5. En su forma actual, el proyecto de artículos plantea ciertas dificultades. La definición que se da en el párrafo 1 —que, si el artículo se conserva, se transferirá al artículo 3, como ha indicado el Relator Especial— contiene nociones que pueden dar ocasión a errores debido a la diversidad de los sistemas jurídicos y de los regímenes políticos. Por ejemplo, la referencia a la empresa privada hace la disposición inaplicable a los regímenes socialistas que no reconocen las empresas privadas.

6. El Relator Especial ha indicado en su sexto informe por qué el artículo 10 trata únicamente del derecho de Potencia concedente, acto de soberanía, y no de los aspectos contractuales de las concesiones³. En caso de

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

² Para el texto, véase la sesión anterior, párr. 35.

³ Véase *Anuario... 1973*, vol. II, págs. 24 y 25, párr. 2.