



Asamblea General

Distr.
LIMITADA

A/CN.4/L.539/Add.2
3 de julio de 1997

ESPAÑOL
Original: INGLÉS

COMISION DE DERECHO INTERNACIONAL
49° período de sesiones
Ginebra, 12 de mayo a 18 de julio de 1997

PROYECTO DE INFORME DE LA COMISION DE DERECHO INTERNACIONAL
SOBRE LA LABOR REALIZADA EN SU 49° PERIODO DE SESIONES

Relator: Sr. Zdzislaw GALICKI

Capítulo II

LA NACIONALIDAD EN RELACION CON LA SUCESION DE ESTADOS

Adición

INDICE

Página

C.	Texto de los proyectos de artículos sobre la nacionalidad de las personas naturales en relación con la sucesión de Estados aprobados provisionalmente por la Comisión en primera lectura	
1.	Texto de los proyectos de artículos	
2.	Texto de los proyectos de artículos con los comentarios correspondientes	
Parte I.	DISPOSICIONES GENERALES	3
	Artículo 1. Derecho a una nacionalidad	3
	Artículo 2. Términos empleados	5
	Artículo 3. Prevención de la apatridia	10

INDICE (continuación)

	<u>Página</u>
Artículo 4. Presunción de nacionalidad	13
Artículo 5. Legislación relativa a la nacionalidad y las cuestiones conexas	15
Artículo 6. Fecha de efectividad	18

(Véanse los artículos 7 a 26 en el documento A/CN.4/L.539/Add.3 y adiciones subsiguientes.)

PARTE I

DISPOSICIONES GENERALES

Artículo 1¹

Derecho a una nacionalidad

Toda persona natural que, en la fecha de la sucesión de Estados, tenga la nacionalidad del Estado predecesor, independientemente de la forma en que la haya adquirido, tendrá derecho a la nacionalidad de por lo menos uno de los Estados involucrados, de conformidad con el presente proyecto de artículos.

Comentario

- 1) El artículo 1 es una disposición esencial, la base misma del presente proyecto de artículos. Declara el principio fundamental del que se derivan todos los demás proyectos de artículos. El elemento central de este artículo es el reconocimiento del derecho a una nacionalidad en el contexto exclusivo de una sucesión de Estados. Por ello, se aplica a esa situación particular el principio general contenido en el artículo 15 de la Declaración Universal de Derechos Humanos, que fue el primer instrumento internacional que recogió el principio de que "toda persona tiene derecho a una nacionalidad".
- 2) La Comisión reconoció que la doctrina ha puesto en duda el carácter afirmativo de ese artículo 15². Se ha aducido, en particular, que no es posible determinar el Estado frente al cual la persona tendrá derecho a presentar una reclamación de nacionalidad, es decir, el destinatario de la obligación correspondiente a ese derecho³. Sin embargo, en el caso de una sucesión de Estados, es posible identificar a ese Estado. Se trata del

¹El artículo 1 corresponde al párrafo 1 del artículo 1 propuesto por el Relator Especial en su tercer informe, documento A/CN.4/480, pág. 34.

²Véase Johannes M. M. Chan, "The right to a nationality as a human right: The current trend towards recognition", Human Rights Law Journal, vol. 12, Nos. 1 y 2 (1991), págs. 1 a 14.

³Véase el comentario de Rezek, según el cual el artículo 15 de la Declaración Universal enuncia "una norma que goza de unánime simpatía, pero que carece de eficacia, al no tener un destinatario preciso". José Francisco Rezek, "Le droit international de la nationalité", Recueil des cours... 1986-III, vol. 198, pág. 354.

Estado sucesor, o de uno de los Estados sucesores si hay más de uno o, en su caso, del Estado predecesor.

3) El derecho recogido en el artículo 1 en términos generales recibe forma más concreta en disposiciones ulteriores, como indica la frase "de conformidad con el presente proyecto de artículos". En consecuencia, ese artículo no puede leerse aisladamente.

4) La identificación del Estado que queda obligado a conceder su nacionalidad dependerá principalmente del tipo de sucesión de Estados y de la naturaleza de los vínculos que las personas mencionadas en el artículo 1 puedan tener con uno o más Estados involucrados en la sucesión. En la mayoría de los casos, esas personas tendrán vínculos con uno solo de los Estados involucrados. La unificación de Estados es un caso en que un solo Estado -el Estado sucesor- es el destinatario de la obligación de conceder la nacionalidad a esas personas. En otros tipos de sucesión de Estados, como la disolución, la separación o el traspaso de territorio, la mayor parte de la población tiene también la mayoría de sus vínculos, si no todos ellos, con uno de los Estados involucrados en la modificación territorial: esas personas quedan dentro de la categoría de residentes en el territorio en que nacieron y al que están unidas por muchos otros vínculos, entre ellos los familiares, profesionales, etc.

5) Sin embargo, en algunos casos, las personas pueden tener vínculos competitivos con dos o incluso más Estados involucrados en una sucesión. En este supuesto, la persona podrá terminar teniendo la nacionalidad de dos o más de esos Estados o, como consecuencia de una opción, la nacionalidad de uno solo de ellos. Sin embargo, en ningún caso deberá denegarse a esa persona el derecho a adquirir por lo menos una de esas nacionalidades. Ese es el sentido de la frase "tendrá derecho a la nacionalidad de por lo menos uno de los Estados involucrados". Reconocer la posibilidad de la nacionalidad múltiple como consecuencia de una sucesión de Estados no significa que la Comisión pretenda fomentar una política de nacionalidad doble o múltiple. El proyecto de artículos en su totalidad es completamente neutral al respecto, dejando la cuestión a la discreción de los Estados.

6) Otro elemento que se declara expresamente en el artículo 1 es que el modo de adquisición de la nacionalidad del Estado predecesor no influirá en el

alcance del derecho de las personas mencionadas en esa disposición a tener una nacionalidad. A ese respecto, resulta indiferente que hayan adquirido la nacionalidad del Estado predecesor por nacimiento, en virtud de los principios del jus soli o jus sanguinis, o por naturalización, o incluso como consecuencia de una sucesión de Estados anterior⁴. Todas esas personas tendrán el mismo derecho a la nacionalidad de conformidad con este artículo.

Artículo 2⁵

Términos empleados

A los efectos del presente proyecto de artículos se entiende por:

- a) "sucesión de Estados" la sustitución de un Estado por otro en la responsabilidad de las relaciones internacionales de un territorio;
- b) "Estado predecesor" el Estado que ha sido sustituido por otro Estado a raíz de una sucesión de Estados;
- c) "Estado sucesor" el Estado que ha sustituido a otro Estado a raíz de una sucesión de Estados;
- d) "Estado involucrado" el Estado predecesor o sucesor, según proceda;
- e) "tercer Estado" todo Estado distinto del Estado predecesor y del Estado sucesor;
- f) "persona afectada" toda persona natural que, en la fecha de la sucesión de Estados, tenía la nacionalidad del Estado predecesor y cuya nacionalidad puede resultar afectada por dicha sucesión;

⁴Como se dice en el comentario al artículo 18 del proyecto de convención de 1929 sobre la nacionalidad preparado por la sección de investigación sobre derecho internacional de la Facultad de Derecho de Harvard, "no hay razón alguna para trazar una distinción entre las personas que hayan adquirido la nacionalidad en el momento de su nacimiento y aquellas que hayan adquirido la nacionalidad mediante algún procedimiento de naturalización antes de la [sucesión]". (Comentarios al proyecto de convención de Harvard sobre la nacionalidad, de 1929, American Journal of International Law, vol. 23 (Suplemento especial) (1929), pág. 63).

⁵El artículo 2 corresponde a las definiciones propuestas por el Relator Especial en la nota de pie de página* de su tercer informe, documento A/CN.4/480, pág. 9.

g) "fecha de la sucesión de Estados" la fecha en la que el Estado sucesor ha sustituido al Estado predecesor en la responsabilidad de las relaciones internacionales del territorio al que se refiere la sucesión de Estados.

Comentario

1) Las definiciones de los apartados a), b), c), e) y g) son idénticas a las que figuran en el artículo 2 de las dos Convenciones de Viena de 1978 y 1983. La Comisión decidió no modificar esas definiciones, a fin de garantizar la coherencia en el empleo de la terminología en su labor sobre las cuestiones relacionadas con la sucesión de Estados ⁶. Las definiciones contenidas en los apartados d) y f) se han añadido por la Comisión a los efectos del presente tema.

2) El término "sucesión de Estados", como explicó ya la Comisión en 1974 en su comentario a esta definición, se emplea "para referirse exclusivamente a la sustitución de un Estado por otro en la responsabilidad de las relaciones internacionales en un territorio, dejando de lado toda connotación de transmisión de derechos u obligaciones al ocurrir tal hecho" ⁷. A diferencia de la labor anterior de la Comisión relativa a la sucesión de Estados, el presente proyecto de artículos se ocupa de los efectos de esa sucesión en el vínculo jurídico entre un Estado y las personas naturales. Por consiguiente, hay que señalar que la mencionada sustitución de un Estado por otro implica generalmente la sustitución de una jurisdicción por otra con respecto a la población del territorio de que se trate, lo que es de importancia fundamental para el presente tema.

3) Como en anteriores trabajos de la Comisión sobre la cuestión de la sucesión de Estados, el proyecto de artículos que se examina se aplica únicamente a la "sucesión de Estados que ocurra de conformidad con el derecho

⁶Véase también la posición anterior de la Comisión al respecto. Anuario..., 1981, vol. II (segunda parte), pág. 22, documento A/36/10, párr. 4) del comentario al artículo 2 del proyecto de artículos sobre la sucesión de Estados en materia de bienes, archivos y deudas del Estado.

⁷Anuario..., 1974, vol. II (primera parte), pág. 175, documento A/9610/Rev.1, párr. 3) del comentario al artículo 2 del proyecto de artículos sobre sucesión de Estados en materia de tratados entre Estados.

internacional y, en particular, con los principios de derecho internacional incorporados en la Carta de las Naciones Unidas" ⁸.

4) Los significados atribuidos a los términos "Estado predecesor" y "fecha de la sucesión de Estados" son simple consecuencia del significado dado a "sucesión de Estados". Hay que observar que, en algunos casos de sucesión, como la transferencia de territorios o la separación de parte del territorio, el Estado predecesor no es sustituido totalmente por el Estado sucesor, sino sólo con respecto al territorio afectado por la sucesión.

5) En el apartado d) figura la definición de la expresión "Estado involucrado", que se refiere, según la clase de cambio territorial, a los Estados que intervienen en una "sucesión de Estados" determinada, y que son el Estado predecesor y el Estado sucesor en el caso de traspaso de parte del territorio (artículo 20); el Estado sucesor solamente, en el caso de la unificación de Estados (artículo 21); dos o más Estados sucesores en el caso de la disolución de Estados (artículos 22 y 23); y el Estado predecesor y uno o más Estados sucesores en el caso de la separación de parte del territorio (artículo 24 a 26). El término "Estado involucrado" no guarda relación alguna con el "interés" que cualquier otro Estado pudiera tener en el resultado de una sucesión de Estados que no afecte a su propio territorio.

6) En el apartado f) figura la definición de la expresión "persona afectada". La Comisión consideró necesario incluir esa definición, ya que los habitantes del territorio afectado por la sucesión de Estados pueden comprender, además de los nacionales del Estado predecesor, nacionales de

⁸Véase el artículo 6 de la Convención de Viena sobre la Sucesión de Estados en materia de Tratados y el artículo 3 de la Convención de Viena sobre la Sucesión en materia de Bienes, Archivos y Deudas de Estado. Como se indica en el comentario al artículo 6 del proyecto de artículos sobre sucesión de Estados en materia de tratados, "cuando la Comisión prepara un proyecto de artículos para codificar las normas del derecho internacional general, da por supuesto normalmente que tales artículos han de aplicarse a hechos que ocurran y a situaciones que existan en conformidad con el derecho internacional... Sólo cuando alguna cuestión que no esté en conformidad con el derecho internacional requiere un régimen o una mención específicos, la Comisión se ocupa de hechos o de situaciones que no son compatibles con el derecho internacional". Anuario..., 1972, vol. II, pág. 256, documento A/8710/Rev.1.

terceros Estados y personas apátridas que residan en el territorio en la fecha de la sucesión.

7) Se admite comúnmente que "las personas que residían habitualmente en el territorio asimilado y eran nacionales de [terceros] Estados, sin serlo del Estado predecesor, no pueden adquirir la nacionalidad del Estado sucesor. Por otra parte, los apátridas que residían en ese territorio se hallan en la misma situación que los nacionales nacidos en el Estado predecesor. Todo Estado tiene una expectativa de derecho a naturalizar a los apátridas que residen en su territorio" ⁹. Con todo, incluso el estatuto de esta última categoría de personas es diferente del de las personas que eran nacionales del Estado predecesor en la fecha de la sucesión.

8) Por lo tanto, en la expresión "persona afectada" no incluye ni a los nacionales de terceros Estados, ni a los apátridas que residían en el territorio de cualquiera de los "Estados involucrados". Comprende sólo a las personas naturales que, en la fecha de la sucesión de Estados tuvieran la nacionalidad del Estado predecesor y cuya nacionalidad pueda verse afectada por esa sucesión de Estados determinada. Por "personas cuya nacionalidad pueda verse afectada", la Comisión entiende todas las personas naturales que, potencialmente, podrían perder la nacionalidad del Estado predecesor o, en su caso, adquirir la nacionalidad del Estado sucesor, según la clase de sucesión de Estados.

9) Es fácil determinar la categoría de personas naturales a las que afecta la pérdida de la nacionalidad del Estado predecesor en el caso de sucesiones totales de Estados, en que el Estado o Estados predecesores desaparecen a causa del cambio de soberanía: en tal caso, todas las personas naturales que tengan la nacionalidad del Estado predecesor la pierden como consecuencia automática de la desaparición de dicho Estado. Resulta muy complicado, en cambio, determinar la categoría de personas que pueden perder la nacionalidad del Estado predecesor en el caso de las sucesiones parciales de Estados, en

⁹O'Connell, op. cit. (1956), págs. 257 y 258. De igual modo, en René Masson v. México se mantuvo que el cambio de soberanía afecta sólo a los nacionales del Estado predecesor, mientras que la nacionalidad de otras personas que residan en el territorio en el momento de la transferencia no resulta afectada. (John Basset Moore, International Arbitrations to which the United States has been a Party, vol. 3, págs. 2542 y 2543.)

que el Estado predecesor sobrevive al cambio. En este último caso, es posible distinguir al menos dos grupos principales de personas naturales que poseen la nacionalidad del Estado predecesor: las que residen en el territorio afectado por el cambio de soberanía en la fecha de la sucesión de Estados (categoría que comprende los nacidos en ese territorio y los nacidos fuera de él que hayan adquirido la nacionalidad del Estado predecesor, por nacimiento o por naturalización) y los nacidos en el territorio afectado por el cambio o que tengan otra conexión apropiada con ese territorio, pero no residan en él en la fecha del cambio. Dentro de la última categoría hay que distinguir entre quienes residen en el territorio que sigue siendo parte del Estado predecesor y quienes residen en un tercer Estado.

10) También presenta muchas facetas la tarea de delimitar las categorías de personas que pueden adquirir la nacionalidad del Estado sucesor. En el caso de una sucesión total de Estados, como la producida por la asignación de un Estado a otro o por la unificación de Estados, en que el Estado o Estados predecesores cesan de existir, todos los nacionales del Estado o Estados predecesores pueden aspirar a adquirir la nacionalidad del Estado sucesor. En el caso de la disolución de un Estado, la situación se complica más, debido a la aparición de dos o más Estados sucesores, con lo que hay que definir por separado las categorías de personas que pueden adquirir la nacionalidad de cada Estado sucesor. Es evidente que las categorías que puedan adquirir la nacionalidad de los diversos Estados sucesores se superpondrán. Dificultades similares se presentarán al delimitar las categorías de personas que puedan adquirir la nacionalidad de Estado sucesor en el caso de secesión o traspaso de una o varias partes del territorio. Esto es función de la complejidad de las situaciones y de la necesidad de respetar la voluntad de los afectados.

11) La definición del apartado f) se limita a la categoría de personas, claramente delimitada, que tienen de hecho la nacionalidad del Estado predecesor. La Comisión podría considerar en una etapa posterior si es necesario tratar, en una disposición separada, la situación de las personas que, habiendo cumplido los requisitos de fondo necesarios para adquirir esa nacionalidad no pudieron terminar las etapas del procedimiento necesario, por haberse producido la sucesión.

12) La Comisión decidió no definir el término "nacionalidad" del artículo 2, teniendo en cuenta los diferentes significados que se le pueden atribuir. En cualquier caso, estimó que esa definición no era indispensable para los fines del proyecto de artículos.

13) Un miembro de la Comisión expresó reservas sobre la definición contenida en el apartado f), porque, en su opinión, debería haber incluido también el criterio de la residencia habitual en el territorio afectado por la sucesión.

Artículo 3 ¹⁰

Prevención de la apatridia

Los Estados involucrados adoptarán todas las medidas apropiadas para evitar que las personas naturales que, en la fecha de la sucesión de Estados, tengan la nacionalidad del Estado predecesor se conviertan en apátridas como consecuencia de dicha sucesión.

Comentario

1) La obligación de los Estados afectados por la sucesión de adoptar todas las medidas apropiadas para evitar la apatridia es corolario del derecho de los interesados a tener una nacionalidad. Como han dicho los expertos del Consejo de Europa, "es responsabilidad de los Estados evitar la apatridia" ¹¹; ésta fue una de las principales premisas en que se sustentaron al examinar las leyes sobre nacionalidad en casos recientes de sucesión de Estados en Europa.

2) La creciente conciencia entre los Estados de la imperiosa necesidad de luchar contra el flagelo de la apatridia ha llevado a la aprobación, desde 1930, de algunos tratados multilaterales relativos a este problema, como el Convenio de La Haya sobre ciertas cuestiones relativas al conflicto de leyes de nacionalidad ¹², su Protocolo relativo a un caso de apatridia y su Protocolo Especial sobre la apatridia, así como la Convención sobre el

¹⁰El artículo 3 corresponde al artículo 2 propuesto por el Relator Especial en su tercer informe, documento A/CN.4/480, pág. 39.

¹¹Véase "Report of the Experts of the Council of Europe on the Citizenship Laws of the Czech Republic and Slovakia and their Implementation", Estrasburgo, 2 de abril de 1996, párr. 54.

¹²Véase "Laws concerning nationality", op. cit., pág. 567.

Estatuto de los Apátridas, de 1954 ¹³ y la Convención para reducir los casos de apatridia, de 1961 ¹⁴. Es cierto que sólo muy pocas disposiciones de las convenciones mencionadas se ocupan directamente del problema de la nacionalidad en la sucesión de Estados. No obstante, proporcionan directrices útiles a los Estados interesados al ofrecerles soluciones que, mutatis mutandis, pueden usar los legisladores nacionales al buscar soluciones a los problemas dimanados de los cambios territoriales.

3) Una solución obvia consiste en promulgar disposiciones legislativas que garanticen que nadie que tenga una conexión apropiada con un Estado sea excluido de la categoría de personas a las que ese Estado conceda su nacionalidad. Sin embargo, la preocupación por evitar la apatridia se muestra sobre todo en la regulación de las condiciones relativas a la pérdida de nacionalidad. En la doctrina se ha observado que no es habitual la renuncia a una nacionalidad sin la adquisición de otra ¹⁵.

4) Una de las técnicas utilizadas por los legisladores de los Estados involucrados en el caso de una sucesión de Estados es ampliar la categoría de personas con derecho a adquirir su nacionalidad, concediendo un derecho de opción a quienes, de otro modo, pasarían a ser apátridas. Ejemplos de disposiciones de esta clase se encuentran en la sección 2, subsección 3), de la Ley de independencia de Birmania, el artículo 6 de la Ley de ciudadanía de la República Checa y el artículo 47 de la Ley de ciudadanía de Yugoslavia (Ley N° 33/96) ¹⁶.

5) La eficacia de las legislaciones nacionales para impedir la apatridia es, sin embargo, limitada. Una medida más eficaz que los Estados involucrados pueden adoptar es celebrar un acuerdo que impida que se produzca la

¹³Naciones Unidas, Recueil des Traités, vol. 360, pág. 117.

¹⁴Ibíd., vol. 989, pág. 175.

¹⁵Henri Batiffol y Paul Lagarde, Droit international privé, 7a. edición, vol. I (París, Librairie générale de droit et de jurisprudence, 1981), págs. 82 y 83.

¹⁶Véase el tercer informe sobre la nacionalidad en relación con la sucesión de Estados, documento A/CN.4/480 y Corr.1 (francés solamente), pág. 42, párrs. 6) y 8) del comentario al proyecto de artículo 2 propuesto por el Relator Especial.

apatridia. Esta es también la idea que inspira el artículo 10 de la Convención para reducir los casos de apatridia, de 1961 ¹⁷.

6) El artículo 3 no establece una obligación de resultado, sino una obligación de conducta. En el caso de la unificación de Estados, esa distinción no tiene relevancia práctica, ya que la obligación de adoptar todas las medidas apropiadas para evitar que los interesados pasen a ser apátridas supone, de hecho, la obligación del Estado sucesor de conceder en principio su nacionalidad a todas esas personas ¹⁸. No obstante, la distinción entre obligación de resultado y obligación de conducta es pertinente en otros casos de sucesión de Estados en los que al menos dos Estados involucrados se ven afectados. Evidentemente, no se puede considerar que cada Estado involucrado sea responsable de todos los casos de apatridia resultantes de la sucesión. Lo único se puede pedir razonablemente a un Estado es que adopte medidas dentro de su ámbito de competencia, delimitado por el derecho internacional. Por lo tanto, cuando hay más de un Estado sucesor, no todos los Estados sucesores tienen la obligación de conceder su nacionalidad a todos los interesados. De igual modo, el Estado predecesor no tiene la obligación de mantener su nacionalidad a todos los interesados. De otro modo, el resultado sería, en primer lugar, la doble o múltiple nacionalidad en gran escala y, en segundo, la creación, también en gran escala, de vínculos jurídicos de nacionalidad sin que existiera un vínculo apropiado.

¹⁷El artículo 10 dice así:

"1. Todo tratado entre los Estados Contratantes que disponga la transferencia de un territorio incluirá disposiciones para asegurar que ninguna persona se convertirá en apátrida como resultado de dicha transferencia. Los Estados Contratantes pondrán el mayor empeño en asegurar que dichas disposiciones figuren en todo tratado de esa índole que concierten con un Estado que no sea parte en la presente Convención.

2. A falta de tales disposiciones, el Estado Contratante al que se haya cedido un territorio o que de otra manera haya adquirido un territorio concederá su nacionalidad a las personas que de otro modo se convertirían en apátridas como resultado de la transferencia o adquisición de dicho territorio."

¹⁸Esta obligación queda limitada por las disposiciones del artículo 7.

- 7) Por tanto, el principio enunciado en el artículo 3 no puede ser más que un marco general que sirva de base para otras obligaciones más concretas. La eliminación de la apatridia es el resultado final que ha de alcanzarse mediante la aplicación de todo el complejo proyecto de artículos, en especial mediante el acuerdo con otros Estados interesados.
- 8) Como ocurre con el derecho a la nacionalidad que establece el artículo 1, debe evitarse la apatridia a que se refiere el artículo 3 en relación con las personas que, en la fecha de la sucesión de Estados, tuvieran la nacionalidad del Estado predecesor, es decir, los "interesados" definidos en el apartado f) del artículo 2. Por razones estilísticas, la Comisión decidió no utilizar el término "person concerned" en la versión inglesa del artículo 3, a fin de evitar la yuxtaposición de las expresiones "States concerned" y "persons concerned".
- 9) El artículo 3 no incluye, por tanto, a los residentes en el territorio del Estado sucesor que hubieran sido apátridas en virtud del régimen jurídico del Estado predecesor. El Estado sucesor tiene ciertamente facultades discrecionales para conceder su nacionalidad a esos apátridas, pero esta cuestión queda fuera del ámbito del presente proyecto de artículos.

Artículo 4

Presunción de nacionalidad

Sin perjuicio de lo dispuesto en el presente proyecto de artículos, se presumirá que las personas afectadas que tengan su residencia habitual en el territorio afectado por la sucesión de Estados adquieren la nacionalidad del Estado sucesor en la fecha de dicha sucesión.

Comentario

- 1) El artículo tiene por objeto atender al problema del intervalo que media entre la fecha de la sucesión de Estados y la promulgación de disposiciones legislativas o, en su caso, la celebración de un tratado entre los Estados involucrados sobre la cuestión de la nacionalidad de las personas afectadas a raíz de la sucesión. Siendo así que existe el peligro de que esas personas sean tratadas como apátridas durante ese período, la Comisión consideró importante enunciar, con carácter de presunción, el principio de que, en la fecha de la sucesión de Estados, el Estado sucesor atribuye su nacionalidad a

las personas afectadas que tienen su residencia habitual en el territorio afectado por dicha sucesión.

2) Se trata, sin embargo, de una presunción juris tantum. Su limitado alcance queda señalado por la cláusula inicial "sin perjuicio de lo dispuesto en el presente proyecto de artículos", que indica claramente que la función de este principio debe evaluarse en el contexto global de los demás artículos del proyecto. En consecuencia, cuando la aplicación de esos artículos desemboca en un resultado diferente, como puede ocurrir, por ejemplo, cuando una persona afectada opta por la nacionalidad del Estado predecesor o de un Estado sucesor distinto del Estado en que tiene su residencia habitual, la presunción deja de funcionar.

3) En la presunción del artículo 4 descansan las soluciones previstas en la parte II para los diversos tipos de sucesión de Estados que, como se indica en el artículo 19, son de carácter supletorio. Así, cuando las cuestiones de nacionalidad están reguladas por tratado entre los Estados involucrados, como en la situación del artículo 17, las disposiciones de tal tratado también pueden invocarse contra la presunción de adquisición de la nacionalidad del Estado de residencia habitual.

4) El criterio en que se basa esta presunción dimana de la aplicación, a la situación concreta de una sucesión de Estados, del principio de la nacionalidad efectiva. Como señala Rezek, "la relación jurídica de la nacionalidad no debe fundarse en la formalidad o el artificio, sino en un vínculo real entre la persona y el Estado" ¹⁹. La residencia habitual es la prueba que se ha utilizado con mayor frecuencia en la práctica para definir el núcleo de nacionales del Estado sucesor, aun cuando no fuera el único ²⁰.

¹⁹Rezek, op. cit., pág. 357.

²⁰O'Connell la denominó "la prueba más satisfactoria", D. P. O'Connell, State Succession in Municipal Law and International Law, vol. I (Cambridge, Reino Unido, Cambridge University Press, 1967), pág. 518. Véase también el fallo de un tribunal israelí relativo a la Ley de nacionalidad israelí de 1952, según el cual "mientras no se haya sancionado ley alguna que establezca otra cosa..., todos los que, en la fecha de la creación del Estado de Israel residían en territorio que hoy día constituye el Estado de Israel son también nacionales de Israel. Toda otra opinión nos llevaría al resultado absurdo de un Estado sin nacionales, fenómeno cuya existencia todavía no se ha observado" (Ian Brownlie, "The Relations of Nationality in Public

Ello se explica por el hecho de que "la población tiene un carácter "territorial" o local y esa circunstancia es independiente de que haya un sucesor universal o parcial, una cesión, es decir, una "transferencia" de soberanía, o la renuncia por parte de un Estado seguida por un mandato de autoridad internacional" ²¹. Asimismo, a juicio de los expertos de la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR), "la misma residencia establece una relación sustancial con el territorio afectado" ²².

Artículo 5 ²³

Legislación relativa a la nacionalidad
y las cuestiones conexas

Cada Estado involucrado debería aprobar sin dilación injustificada una legislación sobre la nacionalidad y las cuestiones conexas derivadas de la sucesión de Estados que sea compatible con las disposiciones del presente proyecto de artículos y debería adoptar todas las medidas apropiadas para que se informe a las personas afectadas, dentro de un plazo razonable, sobre los efectos de esa legislación con respecto a su nacionalidad, las opciones a las que puedan acogerse en virtud de ella y las consecuencias que para su condición jurídica se derivarán del ejercicio de esas opciones.

International Law", British Year Book of International Law, vol. 39 (1963), pág. 318). No obstante, en otro caso, se estimó que la nacionalidad israelí no existía antes de la ley mencionada (ibíd.).

²¹Ian Brownlie, Principles of Public International Law, 4a. edición (Oxford, Clarendon Press, 1990), pág. 665.

²²"The Czech and Slovak citizenship laws and the problem of statelessness", documento preparado por el ACNUR, febrero de 1996, párr. 29. Como también se ha señalado, "interesa al Estado sucesor... aproximarse lo más posible, al definir su conjunto inicial de ciudadanos, a la definición de personas que tengan un vínculo auténtico con el Estado. Si algunas personas son consideradas como "extranjeros" en "su propio país", es evidente que esa circunstancia no concurre al interés del propio Estado", informe de los expertos del Consejo de Europa en materia de leyes de nacionalidad, op. cit., párr. 144.

²³El artículo 5 corresponde al párrafo 1 del artículo 3 propuesto por el Relator Especial en su tercer informe, documento A/CN.4/480, pág. 44.

Comentario

1) El artículo 5 se basa en el reconocimiento de que, en el caso de una sucesión de Estados, a pesar de la función reservada al derecho internacional, la legislación interna sobre la nacionalidad tiene siempre una importante función. El centro principal del artículo, sin embargo, es la cuestión de la oportunidad de la legislación interna. A este respecto, la práctica de los Estados varía. Mientras que en algunos casos la legislación relativa a la nacionalidad se aprobó en el momento de la sucesión de Estados ²⁴, en otros las leyes sobre nacionalidad se aprobaron después de la fecha de la sucesión, y a veces mucho más tarde ²⁵. El término "legislación" utilizado en el presente artículo debe interpretarse en sentido amplio: no comprende sólo los textos de elaboración parlamentaria ²⁶.

2) En muchos casos, No sería realista esperar que los Estados involucrados sancionaran esa legislación en el momento de la sucesión. En algunos casos, por ejemplo cuando se crean nuevos Estados de resultas de un proceso turbulento y los límites territoriales no son claros, sería incluso imposible. En consecuencia, el artículo 5 formula una recomendación de que los Estados involucrados aprueben leyes relativas a la nacionalidad y las cuestiones conexas dimanadas de la sucesión de Estados "sin dilación injustificada". El período que se ajuste a ese requisito podrá ser diferente para cada Estado involucrado, incluso en relación con una misma sucesión. De hecho, la situación de un Estado predecesor y de un Estado sucesor nacido como resultado de la separación puede ser muy diferente a ese respecto.

²⁴Así ocurre con cierto número de Estados de reciente independencia. Véase "Materials on succession of States in respect of matters other than treaties", United Nations Legislative Series, ST/LG/SER.B/17, passim. Véanse ejemplos más recientes, por ejemplo, en la Ley de adquisición y pérdida de la nacionalidad de la República Checa de 29 de diciembre de 1992, aprobada al mismo tiempo que la disolución de Checoslovaquia, y la Ley de nacionalidad croata, de 28 de junio de 1991, promulgada paralelamente a la proclamación de la independencia de Croacia.

²⁵Véase, por ejemplo, la Ley sobre la nacionalidad israelí de 1952, mencionada en la nota [20] supra.

²⁶Véase una interpretación similar de Rezek sobre el concepto de legislación en relación con la nacionalidad, op. cit., pág. 372.

Por ejemplo, es posible que la cuestión de la pérdida de la nacionalidad del Estado predecesor haya sido ya resuelta de forma adecuada por la legislación preexistente ²⁷.

3) La Comisión consideró necesario declarar explícitamente que la legislación que deberán aprobar los Estados involucrados habrá de ser "compatible con las disposiciones del presente proyecto de artículos". Ello subraya la importancia del respeto a los principios establecidos en el proyecto de artículos, y se insta a los Estados a que les den efecto mediante su legislación interna. No se prejuzgan las obligaciones que puedan tener los Estados involucrados en virtud de los términos de cualquier tratado aplicable ²⁸.

4) La legislación prevista en el artículo 5 no se limita a las cuestiones de concesión o pérdida de la nacionalidad en sentido estricto y, cuando proceda, a la cuestión del derecho de opción. Tendrá que ocuparse también de las "cuestiones conexas", es decir de las cuestiones que son consecuencia intrínseca del cambio de nacionalidad al producirse una sucesión de Estados. Esas cuestiones pueden comprender asuntos como el derecho de residencia, la unidad de la familia, las obligaciones militares, las pensiones y otras prestaciones de la seguridad social, etc. Los Estados involucrados pueden considerar preferible regular esos asuntos por medio de un tratado ²⁹, posibilidad que el artículo 5 no excluye en manera alguna.

5) La segunda oración del artículo 5 refleja la importancia que da la Comisión a garantizar que los interesados no queden reducidos a un papel

²⁷Véase el segundo informe sobre la sucesión de Estados y sus efectos sobre la nacionalidad de las personas naturales y jurídicas, documento A/CN.4/474, párr. 89, en lo que se refiere a la accesión por Finlandia de parte de su territorio a la Unión Soviética en 1947.

²⁸El principio de que "las estipulaciones contractuales entre los dos Estados interesados... tendrán siempre prioridad" sobre la legislación de los Estados involucrados en la sucesión se recoge también en el artículo 13 del Código Bustamante. Véase "Código de Derecho Internacional Privado" (Código Bustamante), Sociedad de las Naciones, Recueil des Traités, vol. LXXXVI, N° 1950.

²⁹Véanse ejemplos de esa práctica en el tercer informe sobre la nacionalidad en relación con la sucesión de Estados, documento A/CN.4/480, nota 282.

meramente pasivo en lo que se refiere a las consecuencias de la sucesión de Estados en su condición jurídica, ni enfrentados con los efectos perjudiciales del ejercicio de un derecho de opción que, objetivamente, no pudieron conocer en el momento de ejercerlo. Esta cuestión se plantea sólo, naturalmente, cuando el interesado tiene vínculos con más de uno de los Estados involucrados. La referencia a las "opciones" debe entenderse en un sentido más amplio que el de la simple opción entre nacionalidades. Las medidas que deberán adoptar los Estados habrán de ser "apropiadas" y oportunas, a fin de garantizar que cualesquiera derechos de opción que correspondan a los interesados en virtud de su legislación sean realmente efectivos.

6) Dada la complejidad de los problemas que se plantean y el hecho de que algunas "cuestiones conexas" sólo podrán resolverse por medio de un tratado, el artículo 5 se formula como recomendación. Algunos miembros, sin embargo, estimaron que sería más apropiado formular la primera oración del artículo como obligación.

Artículo 6 ³⁰

Fecha de efectividad

La atribución de nacionalidad en relación con la sucesión de Estados surtirá efecto desde la fecha de la sucesión. Lo mismo se aplicará a la adquisición de la nacionalidad mediante el ejercicio de una opción, cuando de no ser así las personas afectadas pasarían a ser apátridas durante el período comprendido entre la fecha de la sucesión de Estados y la fecha del ejercicio de esa opción.

Comentario

1) La Comisión reconoció que uno de los principios generales del derecho es el de la no retroactividad de las leyes. En las cuestiones de nacionalidad, este principio desempeña un papel importante, pues como dice Lauterpacht, "en lo que respecta a los problemas de condición jurídica, los inconvenientes de la retroactividad son particularmente obvios" ³¹. Sin embargo, la Comisión

³⁰El artículo 6 corresponde al párrafo 1 del artículo 3 propuesto por el Relator Especial en su tercer informe, documento A/CN.480, pág. 44.

³¹Hersch Lauterpacht, "The Nationality of Denationalized Persons", The Jewish Yearbook of International Law (1948), pág. 168.

consideró que, en el caso particular de la sucesión de Estados, las ventajas de la retroactividad justifican una excepción al principio general antes mencionado, pese a que la práctica de los Estados no permite llegar a conclusiones a este respecto.

2) El artículo 6 guarda estrecha relación con el problema que se trata en el artículo 5, pero tiene un ámbito de aplicación más amplio, pues abarca no sólo la atribución de nacionalidad basada en la legislación, sino también la atribución basada en un tratado. Si tal atribución de nacionalidad después de la fecha de la sucesión de Estados no tuviese efecto retroactivo, podría darse una condición de apatridia, siquiera sea temporal. A tenor del artículo 6, el efecto retroactivo se extiende a la adquisición de la nacionalidad mediante el ejercicio de una opción, si se da el caso de que los afectados pasarían a ser apátridas durante el período comprendido entre la fecha de la sucesión de Estados y la fecha del ejercicio de tal opción.

La Comisión decidió formular este artículo en forma de obligación impuesta a los Estados interesados, sobre todo para mantener la coherencia con la obligación de dichos Estados de prevenir la apatridia a tenor del artículo 3.

3) El artículo 6 es el primero en que se emplea la expresión "atribución de nacionalidad". La Comisión estimó preferible, en el presente proyecto de artículos, utilizar ese término en vez de "concesión" para referirse al acto mediante el cual el Estado confiere su nacionalidad a una persona física. Se estimó que la palabra "atribución" era la que mejor expresaba la diferencia entre la adquisición de la nacionalidad a raíz de una sucesión de Estados y el proceso de adquisición de la nacionalidad por naturalización. Cuando una disposición se formula desde el punto de vista de la persona física, la Comisión ha utilizado la expresión "adquisición de la nacionalidad".
