



Asamblea General

Distr.  
LIMITADA

A/CN.4/L.539/Add.4  
7 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  
(véase A/CN.4/L.539/Add.1)
  2. Texto de los proyectos de artículos con los comentarios correspondientes

INDICE (continuación)

	<u>Página</u>
Parte I. DISPOSICIONES GENERALES	
Artículo 13. Condición jurídica de los residentes habituales . . . . .	3
Artículo 14. No discriminación . . . . .	5
Artículo 15. Prohibición de decisiones arbitrarias relativas a cuestiones de nacionalidad . .	8
Artículo 16. Procedimientos relativos a las cuestiones de nacionalidad . . . . .	9
Artículo 17. Intercambio de información, consultas y negociaciones . . . . .	10

(Véanse los artículos 18 a 26 en el documento A/CN.4/L.539/Add.5 y adiciones subsiguientes.)

Artículo 13 <sup>69</sup>

Condición jurídica de los residentes habituales

1. La sucesión de Estados no afectará a la condición jurídica de las personas afectadas como residentes habituales.

2. El Estado involucrado adoptará todas las medidas necesarias para que las personas afectadas que, a causa de hechos relacionados con la sucesión de Estados, se hayan visto obligadas a abandonar su residencia habitual en el territorio de ese Estado puedan regresar a él.

Comentario

- 1) El párrafo 1 del artículo 13 establece la norma de que la condición jurídica de los residentes habituales no se verá afectada por una sucesión de Estados en cuanto tal o, dicho de otro modo, de que las personas afectadas que sean residentes habituales del territorio en la fecha de la sucesión de Estados conservarán esa condición jurídica. La residencia habitual es efectivamente un criterio muy importante para determinar la nacionalidad en los casos de sucesión de Estados, como se indica en los comentarios al proyecto de artículos de la parte II infra.
- 2) El párrafo 2 se ocupa del problema de los residentes habituales en el caso concreto de que la sucesión de Estados sea resultado de acontecimientos que produzcan el desplazamiento de una gran parte de la población. La finalidad de esta disposición es garantizar que se restablezca efectivamente la condición jurídica de los residentes habituales protegidos por el párrafo 1. La Comisión estimó que, teniendo en cuenta la experiencia reciente, era conveniente ocuparse expresamente del problema de ese grupo vulnerable de personas. Hubo miembros que expresaron reservas con respecto a esta disposición. Algunos de ellos adujeron que era superflua, teniendo en cuenta el párrafo 1, y otros, que el párrafo 2 se ocupaba del problema de los refugiados y, por consiguiente, quedaba fuera del ámbito del proyecto de artículos.
- 3) La cuestión de la condición jurídica de los residentes habituales tratada en el artículo 13 es distinta de la cuestión de si esas personas pueden

---

<sup>69/</sup> El artículo 13 corresponde al artículo 10 propuesto por el Relator Especial en su tercer informe, documento A/CN.4/480, pág. 79.

conservar o no el derecho de residencia habitual en un Estado involucrado si, a raíz de la sucesión de Estados, adquieren la nacionalidad de otro Estado involucrado. Aunque en la Comisión hubo acuerdo general en el principio de que el Estado involucrado tiene la obligación de conservar el derecho de residencia habitual de las personas afectadas que, a raíz de una sucesión de Estados, se conviertan ex lege en nacionales de otro Estado involucrado, las opiniones fueron muy divergentes con respecto a la cuestión de si lo mismo se aplicaría con respecto a los residentes habituales que, voluntariamente, pasaran a ser nacionales del otro Estado involucrado. Algunos miembros estimaron que el derecho internacional, en la actualidad, permitía a un Estado exigir que esta última categoría de personas trasladara su residencia habitual fuera de su territorio <sup>70</sup>. Sin embargo, subrayaron que era importante garantizar que se concediera a las personas un plazo razonable para ese traslado de residencia, como proponía el Relator Especial en su tercer informe <sup>71</sup>.

---

<sup>70/</sup> Hay que señalar que, de conformidad con los tratados concertados con una serie de Estados sucesores tras la primera guerra mundial, la opción por la nacionalidad de un Estado distinto del de la residencia habitual conllevaba la obligación de trasladar la residencia. Esas disposiciones se recogían, en el artículo 3 del Tratado de Versalles con Polonia, del Tratado de Saint-Germain-en-Laye con Checoslovaquia, del Tratado de Saint-Germain-en-Laye con el Estado Serbo-Croata-Esloveno y del Tratado de París con Rumania (G. F. de Martens, Nouveau recueil général de traités, serie tercera, vol. XIII, págs. 505, 514, 524 y 531, respectivamente.). En el caso de la adquisición de la nacionalidad polaca, el árbitro Kaeckenbeeck dictaminó que el Estado sucesor tenía normalmente el derecho, "consagrado por la práctica internacional y admitido expresamente por los autores más destacados", de exigir la emigración de esas personas cuando hubieran optado por rechazar la nacionalidad del Estado sucesor; por lo tanto, Polonia tenía derecho a exigir a la población de la Alta Silesia que hubiera optado por la nacionalidad alemana que se marchase transcurrido un período determinado (Naciones Unidas Reports of International Arbitral Awards, vol. I, pág. 427). Del mismo modo, más recientemente se ha declarado que, "salvo una disposición que lo prohíba expresamente, el Estado adquirente podrá expulsar a los habitantes que, en el ejercicio de su derecho de opción, hayan mantenido su antigua ciudadanía, ya que de no ser así la totalidad de la población del territorio cedido podría ser, de hecho, extranjera". (Oppenheim's International Law, op. cit., pág. 685).

<sup>71/</sup> Véase el proyecto de párrafo 3 del artículo 10, documento A/CN.4/480.

4) Otros miembros, sin embargo, estimaron que el requisito del traslado de residencia no tenía en cuenta la etapa actual del desarrollo del derecho de los derechos humanos. Consideraron que el proyecto de artículos debía prohibir que los Estados impusieran ese requisito, aunque ello supusiera entrar en el ámbito de la lex ferenda <sup>72</sup>.

5) La Comisión, sin adoptar posición sobre el debate mencionado, llegó a la conclusión de que se trataba de una cuestión relacionada con el tratamiento de los extranjeros y, en consecuencia, no consideró que hubiera necesidad especial de ocuparse de ella en el presente proyecto de artículos.

#### Artículo 14 <sup>73</sup>

##### No discriminación

Los Estados involucrados no harán discriminaciones por ningún motivo para denegar a las personas afectadas el derecho a conservar o adquirir una nacionalidad o el derecho a optar en el caso de una sucesión de Estados.

##### Comentario

1) El interés por evitar un trato discriminatorio en lo que se refiere a las cuestiones de nacionalidad en relación con una sucesión de Estados llevó a incluir ciertas disposiciones pertinentes en diversos tratados concertados después de la primera guerra mundial, como pone de manifiesto la opinión

---

<sup>72/</sup> A este respecto, hay que observar que, en casos recientes de sucesión de Estados en Europa oriental y central, aunque la legislación de algunos Estados sucesores disponía que sus nacionales que hubieran adquirido voluntariamente la nacionalidad de otro Estado sucesor perderían automáticamente su nacionalidad, esas legislaciones no exigían que las personas afectadas trasladasen su residencia. El Convenio europeo sobre la nacionalidad dispone al respecto que "los nacionales de un Estado predecesor que residan habitualmente en el territorio cuya soberanía se transfiere a un Estado sucesor y que no adquieran la nacionalidad de éste tendrán derecho a permanecer en ese Estado" (art. 20, párr. 1 a), documento del Consejo de Europa DIR/JUR (97) 6). De igual modo, el artículo 16 de la Declaración de Venecia dispone que "el ejercicio del derecho a optar por la nacionalidad del Estado predecesor o de uno de sus Estados sucesores no redundará en perjuicio de quienes lo ejerzan, especialmente respecto de su derecho de residir en el Estado sucesor y de sus bienes muebles o inmuebles situados en él". (Documento del Consejo de Europa CDL-NAT (96), 7 rev.)

<sup>73/</sup> El artículo 14 corresponde al artículo 12 propuesto por el Relator Especial en su tercer informe, documento A/CN.4/480, págs. 86 y 87.

consultiva del Tribunal Permanente de Justicia Internacional sobre la cuestión de la adquisición de la nacionalidad polaca, en la que el Tribunal dijo que "uno de los primeros problemas que se planteaban a la hora de asegurar la protección de las minorías era impedir que estos Estados [que eran nuevos y, tras la guerra, vieron su territorio considerablemente ampliado y, en consecuencia, con una población que no estaba claramente determinada desde el punto de vista de la nacionalidad] denegasen su nacionalidad, por motivos de raza, religión o lengua, a determinadas categorías de personas, a pesar de los vínculos reales que los unieran al territorio asignado a uno u otro de esos Estados" <sup>74</sup>.

2) El problema de la discriminación en materia de nacionalidad se recogía también en el artículo 9 de la Convención para reducir los casos de apatridia, de 1961, que prohíbe la privación de la nacionalidad por motivos raciales, étnicos o políticos, aunque en un contexto más general.

El Convenio europeo sobre la nacionalidad contiene también una prohibición general de la discriminación en materia de nacionalidad: el párrafo 1 de su artículo 5 dispone que "las normas de un Estado Parte sobre nacionalidad no establecerán distinciones que supongan discriminación por razón de sexo, religión, raza, color u origen nacional o étnico" <sup>75</sup>.

3) Aunque la discriminación se ha basado la mayoría de las veces en los criterios mencionados, puede haber otros motivos de discriminación en las cuestiones de nacionalidad relacionadas con una sucesión de Estados <sup>76</sup>.

---

<sup>74/</sup> CPJI 1923, serie B, N° 7, pág. 15.

<sup>75/</sup> El artículo 18 del Convenio declara expresamente que esta disposición se aplicará también en los casos de sucesión de Estados. Documento del Consejo del Europa DIR/JUR (97) 6.

<sup>76/</sup> Véase, por ejemplo, los recientes debates sobre la aplicación del requisito de la ausencia de antecedentes penales para conceder la nacionalidad por opción. Los expertos del Consejo de Europa dijeron al respecto que "[si bien la ausencia] antecedentes penales es un requisito normal y frecuente en los casos de naturalización y compatible con las normas europeas en este ámbito..., el problema es diferente en el caso de la sucesión de Estados [en donde] es dudoso que... de conformidad con el derecho internacional, quienes hayan vivido durante decenios en un territorio, e incluso hayan nacido en él, puedan perder su ciudadanía sólo por tener antecedentes penales..." (Informe de los Expertos del Consejo de Europa sobre las leyes de ciudadanía, op. cit., párrs. 73 y 76). Expertos del ACNUR han

Por ello, la Comisión decidió no incluir en el artículo 14 una lista ilustrativa de esos criterios y optó por la fórmula general de prohibir la discriminación "por ningún motivo", evitando al propio tiempo cualquier interpretación a contrario.

4) El artículo 14 prohíbe la discriminación resultante de la denegación del derecho de una persona afectada a una nacionalidad determinada o, según el caso, a una opción. No se ocupa de la cuestión de si un Estado involucrado puede utilizar cualquiera de los criterios mencionados u otros similares para ampliar la categoría de personas con derecho a adquirir su nacionalidad. Hay que hacer referencia a este respecto a la jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, en el caso relativo a la modificación de las disposiciones de la Constitución de Costa Rica relacionadas con la naturalización<sup>77</sup>. Llegó a la conclusión de que incumbía básicamente a la soberanía de un Estado otorgar un tratamiento preferencial a los extranjeros que, desde el punto de vista objetivo, se asimilarían con mayor facilidad y rapidez en la comunidad nacional y se identificaría más rápidamente con las creencias, valores e instituciones tradicionales de ese país, y en consecuencia sostuvo que el tratamiento preferencial en la adquisición de la nacionalidad costarricense mediante naturalización, en que se favorecía a los centroamericanos, los iberoamericanos y los españoles en detrimento de otros extranjeros, no constituía una discriminación contraria a la Convención Interamericana sobre Derechos Humanos<sup>78</sup>. El principio aplicado por la Corte parece ser válido también en el contexto más específico de una sucesión de Estados.

---

manifestado una opinión similar, según la cual "fijar esta condición para la concesión de la ciudadanía en el caso de la sucesión de Estados no está justificado [y] parecería ser discriminatorio para un sector de la población que tiene vínculos reales y auténticos con el [Estado sucesor]". (The Czech and Slovak Citizenship Laws and the Problem of Statelessness, op. cit., párr. 76.)

<sup>77/</sup> Opinión consultiva de 19 de enero de 1984, ILR, vol. 79, pág. 283.

<sup>78/</sup> Véase también Chan, op. cit., pág. 6.

5) Algunos miembros lamentaron que el artículo 14 no se ocupara de la cuestión del trato discriminatorio dado por un Estado sucesor a sus nacionales según que tuvieran su nacionalidad ante la sucesión de Estados o la hubieran adquirido como resultado de ella. Otros estimaron que se trataba de una cuestión de derechos humanos de carácter más general y, por consiguiente, no incluida en el ámbito del presente proyecto de artículos.

Artículo 15 <sup>79</sup>

Prohibición de decisiones arbitrarias relativas  
a cuestiones de nacionalidad

Al aplicar las disposiciones de cualquier ley o tratado, no se privará arbitrariamente a las personas afectadas de la nacionalidad del Estado predecesor ni se les denegará arbitrariamente el derecho a adquirir la nacionalidad del Estado sucesor o cualquier derecho de opción que tengan en relación con la sucesión de Estados.

Comentario

- 1) El artículo 15 aplica al caso concreto de la sucesión de Estados el principio incluido en el párrafo 2 del artículo 15 de la Declaración Universal de Derechos Humanos que dispone que "a nadie se privará arbitrariamente de su nacionalidad ni del derecho a cambiar de nacionalidad". La prohibición de la privación arbitraria de nacionalidad se ha reiterado en otros instrumentos, como la Convención para reducir los casos de apatridia <sup>80</sup>, la Convención sobre los Derechos del Niño <sup>81</sup> y el Convenio europeo sobre la nacionalidad de 1997 <sup>82</sup>.
- 2) El artículo 15 contiene dos elementos. El primero es la prohibición de la privación arbitraria por el Estado predecesor de su nacionalidad a las personas que tuvieran derecho a conservarla a raíz de la sucesión de Estados

---

<sup>79/</sup> El artículo 15 corresponde al artículo 13 propuesto por el Relator Especial en su tercer informe, documento A/CN.4/480, pág. 90.

<sup>80/</sup> Párrafo 4 del artículo 8.

<sup>81/</sup> Artículo 8.

<sup>82/</sup> Apartado c) del artículo 4 y artículo 18.

y de la negativa arbitraria por el Estado sucesor a conceder su nacionalidad a las personas afectadas con derecho a adquirir esa nacionalidad ya sea ex lege o por opción. El segundo elemento es la prohibición de la denegación arbitraria del derecho de opción de una persona que es expresión del derecho de la persona a cambiar de nacionalidad en el contexto de una sucesión de Estados.

3) La frase inicial "al aplicar las disposiciones de cualquier ley o tratado" indica que la finalidad del artículo es impedir los abusos que podrían producirse en el proceso de aplicación de instrumentos jurídicos que, por sí mismos, sean compatibles con el presente proyecto de artículos. La expresión "las disposiciones de cualquier ley o tratado" debe interpretarse como relativa a las disposiciones legislativas en el sentido amplio del término o disposiciones de tratados pertinentes para la concesión o privación de la nacionalidad o el reconocimiento del derecho de opción a una persona afectada concreta. La frase "a que tengan derecho" se refiere al derecho subjetivo de cualquiera de esas personas, sobre la base de las disposiciones mencionadas.

#### Artículo 16 <sup>83</sup>

##### Procedimientos relativos a las cuestiones de nacionalidad

Las solicitudes de adquisición o conservación de la nacionalidad, renuncia a ésta o uso del derecho de opción con ocasión de la sucesión de Estados se tramitarán sin excesiva dilación y las decisiones pertinentes constarán por escrito y podrán ser objeto de recurso administrativo o judicial efectivo.

##### Comentario

1) El artículo 16 tiene por objeto garantizar que el procedimiento seguido con respecto a las cuestiones de nacionalidad en los casos de sucesión de Estados sea ordenado, teniendo en cuenta sus posibles consecuencias en gran

---

<sup>83</sup>/ El artículo 16 corresponde al artículo 14 propuesto por el Relator Especial en su tercer informe, documento A/CN.4/480, pág. 92.

escala <sup>84</sup>. Los elementos detallados en esa disposición constituyen requisitos mínimos al respecto.

2) Los recursos contra las decisiones relativas a la nacionalidad en relación con la sucesión de Estados se han basado frecuentemente, en la práctica, en las disposiciones del derecho interno que rigen la revisión de las decisiones administrativas en general. En algunos casos comprendían la vía judicial y en otros no <sup>85</sup>. La existencia de un proceso de revisión judicial no excluye el recurso previo a un proceso de revisión administrativo. La frase "recurso administrativo o judicial" utilizado en este artículo no pretende sugerir dos procesos mutuamente excluyentes <sup>86</sup>.

Artículo 17 <sup>87</sup>

Intercambio de información, consultas y negociaciones

1. Los Estados involucrados intercambiarán información y celebrarán consultas a fin de determinar los efectos negativos que pudieran dimanar de la sucesión de Estados para las personas afectadas respecto de su nacionalidad y otras cuestiones conexas relativas a su condición jurídica.

---

<sup>84/</sup> Es interesante observar que, en relación con casos recientes de sucesión de Estados, el Comité Ejecutivo del ACNUR destacó la importancia de que los procedimientos relativos a las cuestiones de nacionalidad fueran rápidos e imparciales, y puso de manifiesto que "la imposibilidad de establecer la propia nacionalidad puede conducir al desplazamiento". (Informe del Comité Ejecutivo del Programa del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados sobre la labor realizada en su 46° período de sesiones, Documentos Oficiales de la Asamblea General, quincuagésimo período de sesiones, Suplemento N° 12A (A/50/12/Add.1), párr. 20).

<sup>85/</sup> Véase "Nationalité, minorités et succession d'Etats dans les pays d'Europe centrale et orientale", CEDIN, París X-Nanterre, Table ronde, diciembre de 1993, respuestas al cuestionario.

<sup>86/</sup> El artículo 12 del Convenio europeo sobre la nacionalidad establece el requisito de que las decisiones relativas a la nacionalidad serán susceptibles de recurso administrativo o judicial. El Convenio contiene además los siguientes requisitos sobre los procedimientos relativos a la nacionalidad: la tramitación de las solicitudes relativas a la nacionalidad deberá hacerse dentro de plazos razonables; las decisiones que se adopten deberán motivarse por escrito, y los derechos de tramitación deberán ser moderados (artículos 10, 11 y 13, respectivamente). Documento del Consejo de Europa DIR/JUR 97 (6).

<sup>87/</sup> El artículo 17 corresponde al artículo 15 propuesto por el Relator Especial en su tercer informe, documento A/CN.4/480, pág. 93.

2. Los Estados involucrados tratarán, de ser necesario, de encontrar una solución para eliminar o mitigar esos efectos negativos mediante negociaciones y, cuando corresponda, mediante acuerdo.

Comentario

1) La Comisión consideró que el intercambio de información y la celebración de consultas entre los Estados involucrados eran componentes esenciales de cualquier examen útil de los efectos de una sucesión de Estados sobre las personas afectadas. La finalidad de esos esfuerzos es señalar las repercusiones negativas que una sucesión de Estados determinada puede tener tanto en la nacionalidad de las personas afectadas como en otras cuestiones intrínsecamente vinculadas con la nacionalidad.

2) El párrafo 1 establece las obligaciones de los Estados involucrados al respecto, en términos sumamente generales, sin indicar el ámbito concreto de las cuestiones que deberán someterse a consulta entre ellos. Una de las cuestiones más importantes es la prevención de la apatridia. Sin embargo, los Estados involucrados deberán ocuparse de cuestiones como la doble nacionalidad, la separación de las familias, las obligaciones militares, las pensiones y otras prestaciones de la seguridad social, el derecho de residencia, etc.

3) Por lo que se refiere al párrafo 2, hay dos aspectos que señalar. En primer lugar, la obligación de negociar para encontrar una solución no existe de forma abstracta; los Estados no tendrán que negociar si no han encontrado efectos perjudiciales para las personas afectadas en lo que se refiere a las cuestiones mencionadas. En segundo lugar, no se presume que toda negociación deba llevar inevitablemente a concertar un acuerdo. La finalidad podrá lograrse simplemente, por ejemplo, mediante la armonización de las legislaciones nacionales o decisiones administrativas. Sin embargo, los Estados involucrados pueden preferir concertar un acuerdo para resolver

los problemas que hayan encontrado <sup>88</sup>. La obligación del párrafo 2 debe entenderse a la luz de esas dos advertencias.

4) En opinión de la Comisión, existe una estrecha vinculación entre las obligaciones del artículo 17 y el derecho a la nacionalidad en el contexto de la sucesión de Estados recogido en el artículo 1, ya que la finalidad de aquél es garantizar que el derecho a la nacionalidad sea un derecho efectivo. El artículo 17 se basa también en el principio general del derecho de la sucesión de Estados según el cual ciertas cuestiones relativas a la sucesión deben resolverse mediante acuerdos entre los Estados interesados, recogido en la Convención de Viena sobre la Sucesión de Estados en Materia de Bienes, Archivos y Deudas de Estado, de 1983.

5) El artículo 17 no se ocupa del problema que surge cuando uno de los Estados involucrados no actúe de conformidad con sus disposiciones o cuando las negociaciones entre los Estados involucrados fracasan. Sin embargo, incluso en tales casos, los Estados involucrados están sujetos a ciertas obligaciones y la negativa de una de las partes interesadas a consultar y negociar no supone que la otra tenga plena libertad de acción. Esas obligaciones se incluyen en la parte I del presente proyecto de artículos.

-----

---

<sup>88/</sup> La República Checa y Eslovaquia, por ejemplo, concertaron varios acuerdos de esa naturaleza, como el Tratado sobre el derecho provisional de las personas naturales y jurídicas a realizar actividades con propósito de lucro en el territorio de la otra república, el Tratado sobre el empleo recíproco de nacionales, el Tratado sobre la transferencia de derechos y obligaciones en los contratos laborales de las personas empleadas en órganos e instituciones de la República Federal Checa y Eslovaca, el Tratado sobre la transferencia de derechos y obligaciones de los miembros de la Policía Federal y de las fuerzas armadas del Ministerio del Interior, el Tratado sobre la seguridad social y sus disposiciones administrativas, el Tratado sobre los servicios de salud pública, el Tratado sobre documentos personales, documentos de viaje, licencias de conducir y registros de automóviles, el Tratado sobre el reconocimiento de los documentos mediante los cuales se certifican la formación y los títulos académicos, y el Acuerdo sobre la protección de las inversiones y otros acuerdos relativos a cuestiones financieras, tributarias, de asistencia jurídica mutua, cooperación en cuestiones administrativas, etc.