

generaciones. Es improbable que la Comisión emprenda por mucho tiempo la codificación de la totalidad del tema de los métodos de solución pacífica de las controversias internacionales.

67. El Relator Especial ha indicado que los problemas relacionados con el origen de la sucesión no fueron específicamente encomendados ni a él ni a Sir Humphrey Waldock. Esos problemas deben ser considerados como parte del tema de la sucesión en cuestiones distintas de los tratados, el cual es un tema supletorio.

68. En cuanto a los métodos de trabajo, el orador está de acuerdo en términos generales con las conclusiones del Relator Especial a este respecto, particularmente en que este tema requiere tanto la codificación como el desarrollo progresivo del derecho internacional. La Comisión debe tratar de lograr un justo término medio y evitar tanto la codificación servil como el desarrollo desenfrenado.

69. Por lo que respecta a la cuestión de la experiencia de los nuevos Estados como factor en la codificación del derecho de sucesión de Estados, toma nota de las observaciones hechas por Sir Humphrey Waldock en el párrafo 14 de su informe (A/CN.4/202), en el que expresó una duda sobre «la utilidad de efectuar una distinción terminante entre los problemas de los “antiguos” y de los “nuevos” Estados a este respecto», y puso de relieve «el riesgo de que se tergiversa la perspectiva de los esfuerzos en pro de la codificación si se enfoca la sucesión en materia de tratados con excesivo predominio del punto de vista de los “nuevos” Estados únicamente». Por su parte, reconoce que estas observaciones son aplicables a la sucesión de Estados en materia de tratados, pero tratándose de todas las demás cuestiones distintas de los tratados es esencial tener presentes las disposiciones de las resoluciones de la Asamblea General citadas por el Relator Especial en relación con el punto *b* del tema 1 en el párrafo 31 de su informe (A/CN.4/204), todas las cuales ponen de relieve la importancia de este tema para los nuevos Estados. Una gran parte de la práctica y de la jurisprudencia recientes en materia de sucesión de Estados se ha ido desarrollando en torno a los problemas de los nuevos Estados; en consecuencia, conviene poner adecuadamente de relieve, pero nada más, las opiniones de los nuevos Estados en esta materia.

70. No tiene ninguna objeción que formular al método del Relator Especial, que pondría de relieve la descolonización en aquellos casos que se prestan a este enfoque especial.

71. Respecto a la práctica internacional, está de acuerdo en que es necesario tener en cuenta la actitud final. Si bien es preciso evitar generalizaciones excesivas, la jurisprudencia debe basarse en la posición que haya sido final y oficialmente establecida y no en una imagen transitoria de la situación reflejada por las primeras etapas del desarrollo de un caso.

72. Por último no tiene nada que oponer a la clasificación triple de los tipos de sucesión de Estados, expuesta en el párrafo 40 del proyecto de informe; «desmembramiento», que el Relator Especial emplea al referirse al pasado, «descolonización» para referirse

al presente y «fusión» para referirse al porvenir. Será difícil que todos los casos encajen en estas tres categorías, pero pueden aceptarse si el Relator Especial las estima útiles a los efectos de clasificación.

Se levanta la sesión a las 18 horas.

961.^a SESIÓN

Martes 25 de junio de 1968, a las 10 horas

Presidente: Sr. José María RUDA

Presentes: Sr. Ago, Sr. Albónico, Sr. Bartoš, Sr. Bedjaoui, Sr. Castañeda, Sr. Castrén, Sr. El-Erian, Sr. Kearney, Sr. Nagendra Singh, Sr. Ramangasoavina, Sr. Rosenne, Sr. Tabibi, Sr. Tammes, Sr. Tsuruoka, Sr. Ushakov, Sr. Ustor, Sir Humphrey Waldock, Sr. Yasseen.

Sucesión de Estados y de gobiernos: sucesión en lo que respecta a los derechos y obligaciones derivados de fuentes distintas de los tratados

(A/CN.4/204)

[Tema 1 *b* del programa]

(continuación)

1. El PRESIDENTE invita a la Comisión a proseguir el examen del informe del Relator Especial sobre el punto *b* del tema 1 del programa (A/CN.4/204).
2. El Sr. CASTRÉN dice que el excelente estudio del Relator Especial y la nueva documentación proporcionada por la Secretaría han provisto a la Comisión del material necesario para el examen de las cuestiones que tiene ante sí. Pero si ésta ha de presentar un proyecto definitivo sobre la cuestión de la sucesión de Estados a la Asamblea General antes de que termine el mandato de sus actuales miembros, habrá de limitar su labor a las cuestiones principales y formular normas generales, sin entrar en detalles. También habrá de descartar las cuestiones puramente políticas y dedicarse en primer término a los problemas jurídicos.
3. Por lo que concierne a la delimitación del tema, el Relator Especial ha hecho bien en rechazar el criterio de las fuentes de la sucesión de Estados y adoptar el de la materia sucesoria. La intención de la Comisión era evidentemente que el estudio tratase de la sucesión en materias distintas de los tratados, y no de la sucesión resultante de fuentes distintas de los tratados. El Relator Especial interpretó correctamente su mandato al abstenerse de examinar detalladamente los problemas planteados. La cuestión de los procedimientos judiciales para el arreglo de las controversias relativas a la sucesión de Estados puede ser examinada más adelante.
4. Por lo que se refiere a los métodos de trabajo, y particularmente a escoger entre la codificación y el desarrollo progresivo, la Comisión y la Asamblea General más bien optaron por la codificación. Pero la

práctica en materia de sucesión de Estados nunca ha sido muy coherente, y los acontecimientos que se han producido desde la segunda guerra mundial han hecho aún más confusa la situación. Por tanto, la Comisión debería hacer algún intento de desarrollo progresivo, como propone el Relator Especial en el párrafo 30 de su informe.

5. El Sr. Castrén conviene en que la cuestión de la sucesión de Estados reviste particular importancia para los Estados que han alcanzado su independencia después de la segunda guerra mundial y que aún están en vías de desarrollo. Pero, como explica el Relator Especial en los párrafos 37 y 53 de su informe, el problema de la sucesión de Estados se plantea asimismo para el Estado causante y concierne a sus nacionales. También puede haber terceros a quienes afecten los cambios de soberanía territorial. Aunque la Comisión dé prioridad a los problemas relacionados con la reciente descolonización, como recomienda el Relator Especial, no se deben pasar por alto los demás problemas de sucesión de Estados.

6. La cuestión de si las normas preparadas por la Comisión han de constituir un proyecto de convención o un código debe quedar pendiente por el momento. Sin embargo, para facilitar la tarea del Relator Especial, la Comisión podría inicialmente darle instrucciones para que formule normas adecuadas para un proyecto de convención.

7. La sección IV del informe está dedicada a la clasificación de tipos de sucesión de Estados. La caracterización de los tres tipos de sucesión en términos del pasado, del presente y del porvenir, que ha hecho el Relator Especial, es interesante, pero siguen siendo frecuentes los casos de desmembración, y también, en el pasado, ha habido varios casos de fusión. Por consiguiente, sería necesario examinar todos los tipos de sucesión de Estados y ver cuáles de las antiguas normas se pueden mantener, intactas o modificadas.

8. Al hablar de continuidad y ruptura en relación con la descolonización, el Relator Especial ha dicho acertadamente que el derecho internacional debe proteger a los nuevos Estados. Pero también debe proteger a los viejos Estados interesados y a sus nacionales. Aunque los factores de continuidad y ruptura y los diversos tipos de problemas con que se enfrentan los nuevos Estados han sido bien descritos, el Relator Especial ha generalizado a veces demasiado, particularmente en el párrafo 69, donde habla de los derechos adquiridos « en período sospechoso », y en el párrafo 70, que trata de los instrumentos que califica de « leoninos ». El derecho de las nacionalizaciones, de las expropiaciones y de las medidas adoptadas por un país anteriormente dependiente para recuperar el control de sus recursos naturales es un vasto y complejo campo que exige estudios especiales. No sólo la Comisión no puede entrar en detalles en estas cuestiones, sino que la formulación de normas generales en la materia presenta grandes dificultades.

9. En cuanto a la importancia relativa de los problemas que la cuestión entraña, el orador conviene en que los relacionados con la situación general del nuevo Estado

y con el futuro de los bienes públicos y de la deuda pública son de particular importancia y podrían ser examinados con prioridad. Pero también son importantes todas las demás cuestiones mencionadas en el párrafo 77, y se habrá de examinar cada una de ellas a su debido tiempo.

10. Pasando a las cuestiones especiales de que tratan las secciones VI a XI del informe, el orador señala que, a propósito de los bienes públicos, el Relator Especial recomienda a la Comisión que abandone la distinción tradicional entre el dominio público y el dominio privado del Estado, lo que daría por resultado el traspaso automático y gratuito de todos los bienes del Estado causante situados en el territorio cedido o relacionados con ese territorio. Los argumentos de orden práctico invocados por el Relator Especial tienen cierta fuerza, pero doctrinariamente la cesión del territorio sólo puede acarrear la transferencia de los bienes del dominio público del Estado. A este respecto, el orador remite a una serie de conferencias que pronunció en la Academia de Derecho Internacional de la Haya¹. Ciertamente es que en la práctica de los Estados, especialmente en los últimos años, el Estado sucesor generalmente ha tomado posesión de todos los bienes del Estado predecesor que cayeron en su poder. Pero la Comisión debería reflexionar antes de adoptar la norma propuesta en el párrafo 82.

11. En los casos de desaparición de un Estado por desmembración o por fusión se aplicarían normas especiales, y esta cuestión también debería ser tratada en el proyecto.

12. El Relator Especial, sin dar su opinión personal, pide a la Comisión que trate de establecer una definición aceptable de los bienes públicos. En opinión del orador, los bienes públicos son los bienes que posee el Estado a título público, y no los bienes comunales, ni los pertenecientes a establecimientos públicos. No obstante, cada caso debe ser examinado en particular.

13. El Relator Especial estima que su norma sobre el traspaso integral también debería aplicarse a los bienes situados fuera del territorio cedido. Sin embargo, en general, la sucesión se limita a los bienes situados dentro del territorio. Para justificar la extensión del campo de aplicación de esta norma hay que invocar circunstancias especiales, particularmente el hecho de que los bienes estén vinculados de una u otra manera con el territorio cedido.

14. Los casos de pluralidad de Estados sucesores plantean problemas especiales por lo que concierne a la repartición de los bienes. Por tanto, la Comisión debería asimismo ocuparse de ellos.

15. También parece conveniente incluir en el proyecto normas especiales acerca de la suerte de los archivos y de las bibliotecas. El Relator Especial formula varias sugerencias útiles al respecto en los párrafos 93 y 94 de su informe.

¹ Véase « Aspects récents de la succession d'Etats », Académie de droit international, *Recueil des cours*, 1951, vol. I, págs. 454 y s.s.

16. Por lo que atañe a las deudas públicas, de que trata la sección VII del informe, el criterio que verdaderamente justifica la sucesión en las deudas es el de si el territorio cedido ha sacado provecho de ellas; la equidad exige que el Estado sucesor acepte la responsabilidad, no sólo por las deudas locales contraídas por el Estado predecesor en interés del Estado sucesor, sino también por la parte de la deuda general utilizada en provecho del territorio cedido. El orador está de acuerdo con las observaciones del Relator Especial acerca de las deudas con respecto a terceros Estados y sus nacionales y de las llamadas deudas «odiosas», de las deudas de guerra y de otras deudas análogas.

17. Analizando la sección VIII del informe, el Sr. Castrén reconoce que la sucesión en el régimen jurídico no es un verdadero derecho y que el régimen jurídico puede ser substituido por otro en cualquier momento, a reserva, no obstante, del cumplimiento de los compromisos internacionales. Si bien a primera vista es correcto decir que la continuidad *de facto* no es esencial desde el punto de vista formal, la Comisión podría examinar la cuestión, como sugiere el Relator Especial. Las causas judiciales pendientes plantean múltiples dificultades, como puede verse en el párrafo 116 del informe, y convendría que la Comisión examinase igualmente esta cuestión.

18. Los problemas territoriales, de que trata la sección IX del informe, suscitan las mayores dudas en el orador, por los múltiples aspectos políticos que entrañan. La Subcomisión propuso en 1962 que sólo se mantuviesen bajo el epígrafe de los derechos territoriales las cuestiones relativas a las servidumbres internacionales². El Relator Especial propone que también se traten las cuestiones relativas a la sucesión en las fronteras y a los trasposos territoriales llamados incompletos. El orador no niega la importancia de estos problemas, pero duda que la Comisión sea el órgano adecuado para elaborar normas a ese respecto.

19. El propio Relator Especial parece dudar de que la Comisión deba formular una norma encaminada a prohibir el expansionismo y disuadir de las reclamaciones territoriales injustificadas. Pero quisiera que la Comisión decidiera si existe una norma de derecho internacional que prohíba toda revisión de fronteras, por ejemplo, en aplicación del principio de libre determinación o para establecer fronteras naturales o más racionales. El Relator Especial estima que la Comisión también debe abordar los problemas de las fronteras heredadas del pasado colonial, así como el de las devoluciones territoriales incompletas, que considera, en términos de derecho privado, como «inejecución parcial de una obligación de entregar».

20. Incluso el apartado *b* de la sección IX, relativo a las servidumbres, los derechos de paso y los enclaves, entraña problemas políticos, como el de las bases militares. La cuestión de las servidumbres ha sido siempre una de las más discutidas en derecho internacional público.

21. La sección X trata de la condición de los habitantes de territorios comprendidos en la sucesión. Los problemas muy importantes que esto entraña, y sobre todo las cuestiones de nacionalidad, se prestan bien al examen de la Comisión. No sólo la desnacionalización y el derecho de opción, sino también la protección a las personas y a sus bienes, así como otras cuestiones, merecen la atención de la Comisión.

22. En la sección XI, el Relator Especial propone que se rechace el principio de los derechos adquiridos. Ciertamente es que los derechos privados sólo están protegidos si el nuevo poder accede a ello, pero si los titulares de esos derechos son nacionales de un tercer Estado, el Estado sucesor no tiene una libertad de acción ilimitada. Incluso puede alegarse que, después de los recientes acontecimientos en materia de derechos humanos, se debería extender a todas las personas cierta protección en cuanto a los bienes.

23. En lo concerniente a las concesiones a extranjeros, aun cuando en ciertas condiciones pueden ser anuladas, incluso retroactivamente, la anulación debe ir acompañada, salvo raras excepciones, del pago de una indemnización pecuniaria. La Comisión podría, pues, examinar las circunstancias en que el Estado sucesor tiene derecho a anular o modificar las condiciones de las concesiones, pero no debería aceptar el punto de vista de que el Estado sucesor no está obligado en forma alguna por los compromisos adquiridos por el Estado predecesor.

24. Sir Humphrey WALDOCK dice que el penetrante estudio del Relator Especial es útil para identificar los problemas principales que han de examinarse, aunque la Comisión, en definitiva, no los trate todos. Constituye además una clara manifestación del criterio general con que el Relator Especial ha abordado su labor.

25. La finalidad del presente debate debe ser aclarar la situación respecto de lo que la Comisión ha de esperar del Relator Especial en la próxima etapa de su labor.

26. En cuanto a las cuestiones fundamentales que plantea el informe del Relator Especial, si bien Sir Humphrey está de acuerdo con muchas observaciones del Sr. Castrén, no desea expresar de momento una opinión precisa y prefiere esperar a que la Comisión disponga de un informe más concreto y del material en que se basan el criterio y las propuestas del Relator Especial.

27. Sobre la relación entre su propio informe (A/CN.4/202) y el del Relator Especial, cabe decir que la forma en que se ha redactado la decisión que la Comisión adoptó en el período de sesiones anterior³ no ha sido adecuada. De todos modos, el propósito de la Comisión era bastante claro: confió al propio Sir Humphrey el estudio del problema de la sucesión de Estados en materia de tratados, aunque en el texto inglés del informe de la Comisión figuren las palabras «*in respect*

² Véase *Anuario de la Comisión de Derecho Internacional, 1963*, vol. II, págs. 302 y s.s.

³ Véase *Documentos Oficiales de la Asamblea General, vigésimo segundo período de sesiones, Suplemento N.º 9*, pág. 25, párrs. 38 a 41.

of treaties»; y encomendó en cambio al Sr. Bedjaoui el estudio de los problemas de la sucesión de Estados en lo que respecta a materias distintas de los tratados.

28. El orador ha de ocuparse de la cuestión de los tratados que se aplicaban anteriormente a un territorio, para saber si esos tratados seguirán aplicándose a la nueva soberanía que sustituye a la antigua en ese territorio; y, en caso afirmativo, en qué medida se aplicarán. Sólo deberá referirse a los derechos y obligaciones derivados de los tratados; es decir, que los problemas de los bienes públicos, las deudas públicas y la condición jurídica de los habitantes están fuera de sus atribuciones. No obstante, puede ocurrir que un tratado se refiera a una de estas cuestiones. Si el tratado se vuelve obligatorio para el Estado sucesor en cumplimiento del derecho, sus disposiciones también se aplicarán a esas cuestiones fundamentales y el Estado sucesor tendrá que resolverlas en conformidad con sus obligaciones en virtud del tratado. Estas observaciones están sujetas a la salvedad de que si existe en esa materia algún principio de *jus cogens*, ese principio prevalecerá.

29. Los tratados de devolución constituyen un problema delicado y toda afirmación según la cual un tratado de esa índole pueda ser nulo por haber sido concertado mediante coacción deberá examinarse con arreglo a las normas que rigen el derecho de los tratados. La Comisión deberá mostrarse muy prudente a este respecto y, al examinar el tema, no habrá de intentar abarcar cuestiones difíciles y controvertidas que más bien corresponden a otras ramas del derecho.

30. Es indudable que un tratado de devolución puede también demostrar la existencia de un derecho consuetudinario. Sin embargo, como en la práctica hay casi tantos casos de rechazo como de aceptación de esos tratados, su importancia como prueba de la existencia de un derecho internacional consuetudinario quizá sea marginal.

31. Respecto de la cuestión de los nuevos Estados, el orador se ha guiado por los términos de la resolución 1902 (XVIII) que la Asamblea General aprobó en 1963, en la que recomienda que se atienda «debidamente a las opiniones de los Estados que han logrado la independencia después de la segunda guerra mundial». Sir Humphrey Waldock no tiene la menor intención de subestimar el criterio de los nuevos Estados que constituyen una realidad en el derecho internacional contemporáneo, pero si la Comisión fuese deliberadamente a preparar un proyecto basado concretamente en esos criterios, correría el riesgo de que ese proyecto fuera más difícilmente aceptable para otros Estados. Deberá hacerse todo lo posible por no oponer los Estados «antiguos» y los «nuevos». Hasta ahora la Comisión ha logrado la loable finalidad que se había propuesto de tratar de armonizar los criterios de la comunidad internacional sin subrayar nunca las diferencias entre Estados antiguos y nuevos. Todos ellos se rigen por las disposiciones de la Carta, y entre ellas se incluye no sólo el principio de la libre determinación, sino la prohibición de la amenaza o el uso de la fuerza y, lo que es esencial recordar, la observancia de los derechos humanos.

32. En cuanto al origen de la sucesión de Estados, el orador entiende que el problema se refiere a los distintos orígenes políticos de la sucesión de Estados, tales como el desmembramiento, la descolonización y la fusión, que pueden originar situaciones jurídicas diferentes. No cabe asignar ese problema a una u otra de las dos partes en las que se ha dividido el tema de la sucesión de Estados; si el problema es pertinente respecto de una parte del tema, también lo será respecto de la otra. De todos modos, el orador opina que la Comisión no debe tratar de examinar problemas complicados o innecesarios, tales como los orígenes políticos, económicos o sociales de la sucesión de Estados. La experiencia adquirida por la Comisión con el derecho de los tratados debe servir de advertencia contra tales empresas. El propio Sir Humphrey Waldock presentó con cierto optimismo propuestas detalladas sobre la capacidad para concertar tratados, que abarcaban en particular la capacidad de los territorios dependientes para concertarlos. Pero la discusión topó con dificultades debidas a factores políticos y la Comisión decidió con razón limitar las disposiciones sobre capacidad a un proyecto de artículo muy breve.

33. En cuanto a la cuestión de la codificación o del desarrollo progresivo, no hay en realidad opción. Ya se ha hecho ahora una costumbre en la Comisión consignar en su informe un párrafo explicando que los proyectos incluidos en el informe combinan elementos de codificación y de desarrollo progresivo. Claro está que, según la naturaleza del tema, un elemento puede ser más aparente que otro. En un tema como la sucesión de Estados en que hay muchas divergencias en la práctica, existe amplio campo para el desarrollo progresivo; debe elucidarse la práctica y desarrollarse el derecho en las direcciones convenientes.

34. El orador está de acuerdo con el Sr. Castrén en la necesidad de dividir un tema tan amplio y escoger una parte determinada para confiar su estudio al Relator Especial. Por ejemplo, la propiedad pública y las deudas públicas pueden proporcionar materia adecuada. Sus propias opiniones sobre la elección del tema que deberá estudiarse en primer lugar dependerán naturalmente, en gran parte, del criterio que el Relator Especial tenga en esta materia.

35. El Sr. KEARNEY dice que el excelente informe del Relator Especial trata de una gran variedad de materias. El orador tiene algunas reservas en cuanto a las opiniones expuestas en el informe, pero la mayoría de ellas se refiere a las secciones VI a XI, de las que no tiene intención de ocuparse detalladamente en el momento presente.

36. En cuanto a la delimitación del tema y a la distinción entre los temas 1 a y 1 b del programa, está de acuerdo con Sir Humphrey Waldock en que es necesario tener en cuenta las normas del derecho de los tratados. Así, el problema de los derechos adquiridos en conexión con las medidas de nacionalización tendrá distinto carácter si el nuevo Estado sucede, por ejemplo, en un acuerdo de garantía de inversiones; si el Estado garante aplica la cláusula de subrogación, se planteará el problema de si la reclamación se convierte

en una reclamación del Estado en vez de una reclamación de un particular. Las normas aplicables a problemas de ese tipo serían las normas generales del derecho de los tratados.

37. Los tratados de devolución habrán de tener evidentemente un papel importante en la reglamentación de la situación resultante del nacimiento de un nuevo Estado y por ello es necesario tenerlos en cuenta. A este respecto, hay alguna duplicación con el tema de la sucesión de Estados en materia de tratados. Los efectos de los tratados de devolución o de las cláusulas de devolución dentro de los tratados no pueden estudiarse separadamente con respecto a los tratados y con respecto a materias distintas de los tratados. Ambos aspectos deben estudiarse sobre la misma base y en ambos casos los efectos de las disposiciones de esos tratados se regirían por el derecho de los tratados. La única excepción posible sería que la Comisión encontrase motivos válidos para proponer alguna norma especial que constituyera un desarrollo progresivo del derecho.

38. Se ha indicado que algunos tratados de devolución podrían ser considerados como tratados desiguales o tratados nulos, pero esta cuestión sólo puede resolverse con arreglo a las disposiciones que adopte en definitiva la Conferencia de Viena sobre el Derecho de los Tratados, teniendo en cuenta el principio adoptado por la Conferencia de que la futura convención sobre el derecho de los tratados ha de enunciar exhaustivamente las causas de nulidad.

39. En cuanto a la solución judicial de las controversias, está de acuerdo con el Sr. Nagendra Singh en que hay razones poderosas que aconsejan examinar los métodos de solución que podrían ser adoptados para las controversias originadas por los problemas de sucesión. Esta cuestión está especialmente relacionada con el problema de las fronteras y otros problemas territoriales. Nada sería más peligroso que dar paso a toda una serie de problemas de fronteras sin adoptar disposiciones para arbitrar algún medio de resolver las controversias. Lo mismo cabe decir en menor medida respecto de materias como los derechos adquiridos y la nacionalidad.

40. Con respecto al problema del origen de la sucesión de Estados, el Sr. Kearney coincide con Sir Humphrey Waldock en que corresponde por igual a las dos partes del tema. Quizá habría sido conveniente estudiar previamente la cuestión en el plano teórico, pero en vista de que la Comisión no lo ha hecho, deberán ocuparse de ello ambos Relatores Especiales.

41. En cuanto a los métodos de trabajo, es evidente que en todo informe sobre la sucesión de Estados ha de haber elementos de desarrollo progresivo. El presente informe hace una referencia concreta al desarrollo progresivo cuando afirma en el párrafo 28 que «conviene extrapolar de algún modo partiendo de dicha práctica... a fin de llegar a una sistematización adecuada de esta materia». El Relator Especial desarrolla luego esa idea, y en el párrafo 30 pregunta si «la codificación de reglas clásicas que parecen ya en desuso y que conferirían un interés limitado en suma a este

trabajo no debería ir acompañada de la iniciación de un esfuerzo en favor del desarrollo progresivo del derecho internacional». En secciones posteriores del informe se observa una tendencia a preferir el desarrollo progresivo a la codificación, en vista de la importancia que tienen para los nuevos Estados los aspectos políticos y económicos de la sucesión de Estados. Lo que se requiere es un sistema de normas equilibrado en el cual se tengan en cuenta todos los elementos de la materia y se utilice por completo la experiencia adquirida en los casos de fusión, disolución y transición a la independencia de los Estados.

42. Es menester que ese sistema de normas sea eficaz durante mucho tiempo. El proceso de descolonización está llegando a su término y el propio Relator Especial ha señalado que, si se hubiese elaborado diez años antes un conjunto de normas sobre la sucesión de Estados, habría sido sumamente valioso para resolver los problemas suscitados por la descolonización. La Comisión debe ahora formular los proyectos que tiene en preparación, para resolver los problemas de fusión y disolución, que son los que ofrecen más probabilidades de plantearse en el porvenir.

43. En cuanto a la manera de abordar el tema de la sucesión de Estados con respecto a materias distintas de los tratados, el orador no ve necesidad alguna de adoptar una decisión para escoger entre un proyecto de convención y una codificación en otra forma. No obstante, sería útil emprender el estudio partiendo de la formulación de normas específicas y concisas aplicables a los diversos aspectos del tema. Es indiferente que esas normas estén expresadas en el estilo de los tratados o en términos menos rigurosos, pero no sería aconsejable preparar un mero comentario general.

44. El orador apoya la sugerencia de que se escojan una o dos materias para su estudio inmediato. Los títulos de las secciones VI a XI del informe ofrecen una lista de materias idóneas entre las que se puede escoger.

45. El Sr. TAMMES manifiesta que en el debate preliminar se plantearon varios problemas además de los mencionados por el Relator Especial en su completo y sistemático informe.

46. El primero de ellos es el de la definición de la sucesión de Estados, tanto más necesaria cuanto el fenómeno de la sucesión de Estados no siempre se ha reconocido como tal en la práctica estatal ni en la jurisprudencia. La Comisión pisaría terreno firme si tomara como punto de partida la definición presentada por Sir Humphrey Waldock en el apartado *a* del párrafo 2 del artículo 1 de su proyecto sobre la sucesión de Estados en materia de tratados (A/CN.4/202). Por lo tanto, sugiere una redacción adaptada a la fórmula siguiente: «Por sucesión de Estados se entiende la sustitución definitiva de un Estado por otro en la jurisdicción de un territorio dado.»

47. En esa definición se tendría en cuenta que la sucesión de gobiernos y la sucesión en organizaciones internacionales se excluyen del ámbito del tema. Destacaría la discontinuidad en la jurisdicción del territorio. Se aplicaría en el caso de que un mandato

internacional o mandato de administración fiduciaria fuera sustituido por un Estado soberano, caso de sucesión de Estados del que ha habido algunos ejemplos desde que se aprobó la Carta. En cambio, se excluirán los casos de ocupación militar; en tales casos, el Estado ocupante asume ciertos derechos y obligaciones internacionales del territorio ocupado, pero no existe un traspaso permanente de jurisdicción.

48. Utilizar el término «jurisdicción» en lugar de «soberanía» tendría la ventaja adicional de ser aplicable en situaciones internacionales como las que se refieren a los derechos de los Estados costeros, en virtud del derecho internacional marítimo. Esos derechos se limitan a la jurisdicción, sobre todo en lo que respecta a la plataforma continental, en la que el Estado costero adyacente tiene derechos de exploración y explotación de recursos minerales. Una definición del tipo sugerido indicaría la jurisdicción sobre determinadas zonas marítimas, zonas pesqueras y la plataforma continental en problemas de sucesión de Estados.

49. En lo que respecta al uso conjunto de los recursos naturales, el Relator Especial señaló a la atención en el párrafo 152 un nuevo enfoque de «asociación cooperativa».

50. Sin embargo, a ese respecto surge también el problema de la delimitación de las zonas marítimas por medio de líneas equidistantes que, en cierto modo, equivalen a límites internacionales. Como tales, esos límites estarían sujetos a todas las condiciones aplicables a los convenios de límites.

51. En la sesión anterior se trató del problema de la relación entre los límites y los tratados por los que se determinan esos límites. Se encontró una respuesta en el artículo 4 del proyecto de informe de Sir Humphrey Waldock sobre la sucesión de Estados y gobiernos en materia de tratados, que dice: «Nada de lo dispuesto en los presentes artículos se entenderá que afecta a la vigencia de una frontera establecida por un tratado o de conformidad con un tratado antes de producirse la sucesión.»

52. En lo que respecta a la cuestión de los recursos naturales, el orador ve con satisfacción las soluciones constructivas presentadas por el Relator Especial en el párrafo 148 de su informe: «Puede ocurrir que, en lo que se refiere a determinadas riquezas importantes, el Estado nuevo no pueda permitir que se perpetúen derechos adquiridos, cuyo respeto le privaría de la posibilidad de desarrollar seriamente su economía, ni abolir bruscamente tales derechos sin ocasionar graves trastornos a la misma.» Ese pasaje puede servir de orientación incluso a Estados antiguos que, por vicisitudes de la fortuna, se encuentren en situaciones semejantes.

53. En cuanto a la cuestión de los derechos adquiridos, se debe señalar que el preámbulo de la resolución 1803 (XVII) de la Asamblea General, sobre «Soberanía permanente sobre los recursos naturales», que es una resolución de carácter jurídico, protege especialmente, en el caso de sucesión de Estados, los derechos adquiridos por concesión de un gobierno al especificar que «no hay nada en el párrafo 4 *infra* que afecte en

modo alguno la posición de un Estado Miembro acerca de ningún aspecto de la cuestión de los derechos y obligaciones de los Estados y gobiernos sucesores respecto de bienes adquiridos antes de que alcanzaran la completa soberanía países que habían estado bajo el dominio colonial». El preámbulo continúa señalando «que la cuestión de la sucesión de Estados y gobiernos se está examinando con prioridad en la Comisión de Derecho Internacional». Por lo tanto, se deben tener debidamente en cuenta los derechos adquiridos, en espera de su codificación y, en caso necesario, del desarrollo progresivo de esta materia.

54. Mediante los esfuerzos constantes de los depositarios se ha conseguido en general establecer una continuidad en lo que respecta a tratados internacionales, tales como las convenciones humanitarias y los convenios internacionales del trabajo. En consecuencia, se ha dificultado lo menos posible la aplicación de esos convenios por las transferencias de soberanía ocasionadas por la aparición de nuevos Estados.

55. Al mismo tiempo, la discontinuidad debida a la sucesión de Estados en lo que respecta a la soberanía, la nacionalidad, la legislación y la hacienda pública exige que se haga un esfuerzo por desarrollar las reglas del derecho internacional de conformidad con los principios de justicia, equidad e igualdad de oportunidades en un mundo en evolución. Estas normas pueden basarse en una documentación que se encuentra en el valioso «Resumen de las decisiones de los tribunales internacionales relativas a la sucesión de Estados» preparado por la Secretaría, en particular, la opinión consultiva de la Corte Permanente de Justicia Internacional en el «Asunto de los colonos de origen alemán domiciliados en los territorios cedidos por Alemania a Polonia» (1923)⁴, y en el de los «Propietarios de buques finlandeses» (1934)⁵.

56. No sólo pueden encontrarse normas para la protección de los derechos adquiridos en el primer protocolo de la Convención Europea de Derechos Humanos⁶, que hizo que la legislación sobre la propiedad privada y la nacionalidad dependiera de los límites que se derivan de los principios generales del derecho internacional, sino también de la resolución 1803 (XVII) de la Asamblea General, cuyo párrafo 8 establecía que «los acuerdos sobre inversiones extranjeras debidamente concertados por Estados soberanos o entre ellos deberán cumplirse de buena fe». Existen varios acuerdos de esa clase en los que figuran disposiciones para el arreglo de controversias en materia de inversión por el procedimiento de arbitraje o adjudicación.

57. El Sr. USTOR dice que hay que felicitar al Relator Especial por su informe pues contiene gran cantidad de datos que invitan a pensar. En su introducción, el Relator Especial plantea una serie de cuestiones fundamentales que el orador tratará de contestar.

⁴ Véase *Anuario de la Comisión de Derecho Internacional*, 1962, vol. II, págs. 158 y 159.

⁵ *Ibid.*, pág. 170.

⁶ Véase Naciones Unidas, *Treaty Series*, vol. 213, pág. 262.

58. En primer lugar, el orador considera que el próximo informe del Relator Especial se debería redactar en forma de artículos de un proyecto de convención, aunque quizás la misma Comisión podría adoptar una decisión al respecto en una fase posterior.

59. En segundo lugar, no es difícil contestar a la pregunta de si el informe debe representar la codificación, o el desarrollo progresivo del derecho internacional. El informe pone de manifiesto el profundo entendimiento de los progresos realizados en el mundo en los últimos decenios, y es evidente que cualquier codificación que emprenda el Relator Especial se referirá a las normas contemporáneas del derecho internacional. En realidad, la codificación y el desarrollo progresivo suelen ser inseparables.

60. En el párrafo 40 de su informe, el Relator Especial clasifica la sucesión de Estados en tres tipos generales: « desmembramiento », « descolonización » y « fusión ». Esos tipos corresponden bastante aproximadamente a la clasificación adoptada por la Subcomisión⁷ en relación con la « desaparición », « nacimiento » y « cambios territoriales » de los Estados.

61. Está de acuerdo en que los problemas relativos al nacimiento de nuevos Estados deben interesar especialmente al Relator Especial y a la Comisión en general. El Relator Especial ha señalado que, en lo que se refiere al nacimiento de nuevos Estados, la cuestión de la sucesión está regulada casi siempre por un tratado, pero el orador opina que el Relator debería comenzar por tratar de establecer normas generales aplicables al nacimiento de un nuevo Estado cuando no exista un tratado.

62. ¿ Cuáles son esas reglas generales ? Sin duda, el nuevo Estado se convierte en miembro de la familia de naciones y adquiere los mismos derechos que los otros miembros, inclusive los de soberanía, independencia, y pleno ejercicio del poder legislativo en su propio territorio. En la familia de las naciones no hay menores de edad; de un nuevo Estado se puede decir que viene a la vida, como Palas Atenea, completamente armado. Al propio tiempo adquiere *ipso facto* algunas obligaciones, y esa es una cuestión que debe considerar también el Relator Especial.

63. Además, como la situación de los nuevos Estados suele verse afectada por tratados, el Relator debe ocuparse también, por lo menos en parte, de problemas relacionados con el derecho general de los tratados como *jus cogens*, tratados no equitativos, etc.

64. Por otra parte, el Relator Especial ha preguntado si su informe debe ocuparse de la solución de controversias. El orador se muestra inclinado a seguir el prudente consejo de Sir Humphrey Waldock y limitar en todo lo posible la esfera del informe. Se deben tratar por separado las cuestiones de solución de controversias y responsabilidad de los Estados.

65. Por último, al considerar el problema de la transmisión de tratados, el Relator Especial quizás no pueda pasar por alto el de la sucesión de los gobiernos que

podrían surgir debido al nacimiento de un nuevo Estado cuando el nuevo gobierno trajera consigo una transformación completa del orden social del nuevo Estado, ya que ello tendría repercusiones en la situación internacional del Estado considerado.

66. El Sr. USHAKOV dice que el segundo informe del Relator Especial pone claramente de manifiesto los principales problemas que tendrá que examinar la Comisión para poder formular principios generales relativos a la sucesión de Estados.

67. En lo que se refiere a la cuestión preliminar, o sea determinar si la Comisión tiene que realizar una labor de codificación o una labor de desarrollo progresivo del derecho internacional, comparte la opinión general según la cual ambos elementos están mezclados en la materia misma de la sucesión de Estados, así como en los otros temas que ya ha tratado la Comisión.

68. Con respecto al alcance del tema, está de acuerdo con el Relator Especial en que la Comisión debe adoptar el criterio de la materia sucesoria. Esta opinión ya la ha aceptado Sir Humphrey Waldock, Relator Especial, sobre la sucesión de Estados en materia de tratados. La Comisión puede ciertamente aceptar la nueva redacción propuesta por el Sr. Bedjaoui para la cuestión que se le ha encargado: « La sucesión de Estados en materias distintas de los tratados » (A/CN.4/204, párr. 21).

69. El método de trabajo propuesto por el Relator Especial es correcto. La Comisión debe pedirle que prepare un proyecto de artículos para una futura convención, en la que se enuncien las normas generales reconocidas por el conjunto de los Estados y se incorporen elementos del desarrollo progresivo del derecho internacional.

70. Con respecto a la clasificación de las sucesiones de Estados, el Relator Especial ve tres tipos: desmembramiento — que el Sr. Ushakov preferiría llamar « cesión » o « división » — descolonización y fusión.

71. Conviene desarrollar un poco la idea de la clasificación. En primer lugar, existen dos tipos generales de sucesión: sucesión mediante cesión o transferencia de parte del territorio a un Estado que ya existe y sucesión por el nacimiento de un nuevo Estado. Son muchas las cuestiones que hay que abordar de diferente modo según el tipo de sucesión. En el caso de una cesión o transferencia de territorio, por ejemplo, la cuestión de la nacionalidad se resuelve siguiendo el principio del derecho de opción: los habitantes de ese territorio pueden optar o bien por la nacionalidad del Estado predecesor o por la del Estado sucesor. En el caso del nacimiento de un nuevo Estado, en cambio, desaparece la antigua nacionalidad.

72. La sucesión derivada del nacimiento de un nuevo Estado se puede subdividir en varias categorías según el modo en que se forme la nueva entidad: división de un Estado en dos o más Estados, descolonización o fusión. En cada uno de estos casos se plantean problemas diferentes. En los casos de división, muchos problemas tienen que ser resueltos en función del tamaño de los nuevos Estados, mientras que en los casos de fusión

⁷ Véase *Anuario de la Comisión de Derecho Internacional, 1963*, vol. II, pág. 304, párr. 15.

hay que considerar sobre todo los derechos y obligaciones de los Estados predecesores. Se necesita asimismo un criterio especial para los casos de descolonización. Las mismas diferencias se aplican a los problemas de la sucesión de los Estados en materia de tratados.

73. El orador está totalmente de acuerdo con el Relator Especial sobre las prioridades. Las resoluciones de la Asamblea General y muchas decisiones anteriores de la Comisión piden que se dé prioridad a los problemas de la descolonización. La Comisión debe examinar también si conviene dedicar un capítulo especial del futuro proyecto a la sucesión de Estados derivada de la descolonización o si todos los problemas de sucesión de Estados pueden tratarse en un contexto general.

74. Aprueba los argumentos que expone el Relator Especial en los párrafos 79 a 86 a favor de que se abandone la distinción entre dominio público y dominio privado en los bienes del Estado. No hay motivo para distinguir entre los bienes que posee el Estado en su propio nombre y los que posee como entidad pública.

75. En el párrafo 106 de su informe, el Relator Especial ha señalado acertadamente que « está admitido el principio de la no sucesión en el derecho interno del Estado predecesor ». Siempre se produce una ruptura a este respecto, incluso en el caso de una transferencia de territorio. El proyecto del Relator Especial podría, por lo tanto, omitir todo lo relacionado con la sucesión al régimen jurídico del Estado predecesor.

76. Con respecto a la sucesión y problemas territoriales es inevitable tratar estas cuestiones no sólo en caso de sucesión por descolonización sino también en todos los casos de nacimiento de un nuevo Estado e incluso en los casos de transferencias de territorio. Sin embargo, cabe que la Comisión decida que los problemas territoriales se salen del tema de sucesión de Estados y exigen un estudio más extenso. Es un punto sobre el que es necesario reflexionar detenidamente.

77. El PRESIDENTE, en respuesta a una pregunta del Sr. TSURUOKA, dice que en la reunión anterior anotó seis puntos sobre los cuales el Relator Especial desea tener una respuesta concreta por parte de los miembros de la Comisión. Ha sugerido al Relator Especial que prepare un cuestionario escrito.

78. El Sr. BEDJAOU (Relator Especial) dice que aunque desea obtener una respuesta de la Comisión sobre los puntos mencionados en la reunión anterior, le parece conveniente que la Comisión celebre un debate general sobre el conjunto de un tema que examina por primera vez. De hecho, muchos miembros de la Comisión han respondido ya a sus preguntas y han formulado otras. Desea, por lo tanto, que continúen los debates.

79. El Sr. BARTOŠ sugiere que la Comisión continúe su actual debate y pide al Relator Especial que prepare una lista de cuestiones preliminares relativas a los puntos que planteó en la reunión anterior y a los planteados por los miembros de la Comisión. Es un método que ya se ha seguido en el pasado; ahorra tiempo e impide que se planteen cuestiones de principio en una etapa avanzada de los trabajos.

80. El PRESIDENTE dice que comparte totalmente la sugerencia del Sr. Bartoš. Si no hay oposición, pedirá, por lo tanto, al Relator Especial que prepare una lista escrita de los temas sobre los cuales desea conocer la opinión de la Comisión.

Así queda acordado.

Se levanta la sesión a las 12.50 horas.

962.ª SESIÓN

Miércoles 26 de junio de 1968, a las 10 horas

Presidente: Sr. José María RUDA

Presentes: Sr. Ago, Sr. Albónico, Sr. Bartoš, Sr. Bedjaoui, Sr. Castañeda, Sr. Castrén, Sr. El-Erian, Sr. Kearney, Sr. Nagendra Singh, Sr. Ramangasoavina, Sr. Rosenne, Sr. Tabibi, Sr. Tammes, Sr. Tsuruoka, Sr. Ushakov, Sr. Ustor, Sir Humphrey Waldock, Sr. Yasseen.

Sucesión de Estados y de gobiernos: sucesión en lo que respecta a los derechos y obligaciones derivados de fuentes distintas de los tratados

(A/CN.4/204)

[Tema 1 *b* del programa]

(*continuación*)

1. El PRESIDENTE invita a la Comisión a proseguir el examen del punto *b* del tema 1 del programa, y señala a su atención el cuestionario presentado por el Relator Especial, que se acaba de distribuir. El cuestionario dice lo siguiente:

1. *Título del tema (y, en consecuencia, delimitación del tema):*

- ¿ Conviene mantener el título primitivo (« La sucesión en lo que respecta a los derechos y obligaciones derivados de fuentes distintas de los tratados ») ?
- o bien darle otro título (« La sucesión de Estados en lo que respecta a otras materias distintas de los tratados ») ?

2. *Definición general de la sucesión de Estados:*

- Desde el punto de vista terminológico, ¿ conviene seguir utilizando el término « sucesión » ?
- Desde el punto de vista de la forma, si la Comisión acepta examinar el problema de la definición general, ¿ a cuál de los relatores especiales deberá encargarse su estudio ?
- Desde el punto de vista del fondo, una definición general debe abarcar el problema de los casos de sucesión, del origen de la sucesión y de la tipología de los regímenes sucesorios (véase el punto 5 *infra*).

3. *Método de trabajo:*

- ¿ Desea la Comisión atenerse a una codificación estricta, o bien estima que el tema de la sucesión de Estados se presta muy singularmente a la técnica del desarrollo progresivo del derecho internacional ?
- o, por último, ¿ preferirá combinar ambas técnicas ?