



Asamblea General

Distr. general
31 de mayo de 2017
Español
Original: inglés

Comisión de Derecho Internacional

69º período de sesiones

Ginebra, 1 de mayo a 2 de junio y 3 de julio
a 4 de agosto de 2017

Primer informe sobre la sucesión de Estados en relación con la responsabilidad del Estado

Presentado por Pavel Šturma, Relator Especial*

Índice

	<i>Página</i>
Introducción.....	2
A. Inclusión del tema en el programa de trabajo de la Comisión	2
B. Labor anterior de la Comisión	3
Capítulo I. Alcance y resultado del tema	6
Capítulo II. Disposiciones generales	9
A. ¿Existe un principio general que rige la sucesión en relación con la responsabilidad del Estado?	9
B. Diferentes casos de sucesión	12
C. ¿Son aplicables algunas de las normas de las dos Convenciones de Viena sobre la Sucesión?	20
D. Naturaleza de las normas que deben codificarse y pertinencia de los acuerdos y las declaraciones unilaterales	25
Capítulo III Labor futura	38
Programa de trabajo futuro	38

* El Relator Especial desea dar las gracias a la Secretaría por la recopilación informal de material pertinente y a la Sra. Claire Marguerettaz por su ayuda en la preparación del presente informe.



Introducción

A. Inclusión del tema en el programa de trabajo de la Comisión

1. En mayo de 2017, en su 69º período de sesiones, la Comisión decidió incluir el tema “La sucesión de Estados en relación con la responsabilidad del Estado” en su actual programa de trabajo y nombró Relator Especial al Sr. Pavel Šturma. Este es el primer informe, de carácter preliminar, preparado por el Relator Especial. En él se examina en particular el alcance del tema y el programa de trabajo provisional y se sientan las bases para el debate inicial que tendrá lugar más adelante en el 69º período de sesiones.

2. Este fue uno de los temas que la Comisión seleccionó e incluyó en su programa de trabajo a largo plazo durante su 68º período de sesiones, en 2016. En el anexo del informe de la Comisión a la Asamblea General figura un resumen del tema¹.

3. En los debates de la Sexta Comisión en el septuagésimo primer período de sesiones de la Asamblea General, celebrado en 2016, al menos diez delegaciones hicieron breves comentarios sobre la inclusión del tema “La sucesión de Estados en relación con la responsabilidad del Estado” en el programa de trabajo de la Comisión. Varias delegaciones acogieron con beneplácito esa inclusión. La delegación del Sudán consideró que la inclusión de este tema en el programa era oportuna y expresó la esperanza de que la Comisión siguiera examinándolo, habida cuenta de que las circunstancias actuales lo hacían necesario, y que se pudiera llegar a conclusiones que contribuyeran al desarrollo progresivo y la codificación del derecho internacional². Asimismo, la delegación del Togo celebró que la Comisión estuviera ampliando su labor para abarcar esferas que acercaban el derecho internacional a las preocupaciones cotidianas de las personas en todo el mundo y apoyó la propuesta de la Comisión de incluir este tema en su programa de trabajo a largo plazo³.

4. Los comentarios más sustanciales fueron los de las delegaciones de Eslovaquia y Eslovenia, países que habían experimentado recientemente los problemas de la sucesión. La delegación de Eslovaquia consideró que el tema de la sucesión de Estados en relación con la responsabilidad del Estado merecía sin duda la atención de la Comisión, ya que complementaría su labor anterior sobre la cuestión, habida cuenta de que la práctica de los Estados quizá no fuera suficiente ni evidente en el momento en que se examinó la responsabilidad del Estado por hechos internacionalmente ilícitos. Al haberse enfrentado a ese problema en el pasado, en particular en la causa relativa al *Proyecto Gabčíkovo-Nagymaros*⁴, Eslovaquia consideró que el tema era útil, pero destacó las dificultades que podrían surgir en la identificación de las normas y principios generales que rigen la sucesión de Estados en relación con la responsabilidad⁵. La delegación de Eslovenia también celebró la inclusión del tema en el programa de trabajo a largo plazo de la Comisión y reconoció su potencial para colmar las lagunas que quedaban después de la conclusión de la codificación de la sucesión en materia de tratados y en materia de bienes, archivos y deudas de Estado. Sin embargo, Eslovenia señaló que diferentes

¹ Informe de la Comisión de Derecho Internacional, *Documentos Oficiales de la Asamblea General, septuagésimo primer período de sesiones, Suplemento núm. 10 (A/71/10)*, anexo B.

² *Documentos Oficiales de la Asamblea General, septuagésimo primer período de sesiones, Sexta Comisión, 21ª sesión (A/C.6/71/SR.21)*, párr. 143.

³ *Ibid.*, 23ª sesión (A/C.6/71/SR.23), párr. 20.

⁴ *Gabčíkovo-Nagymaros Project (Hungary/Slovakia)*, fallo, *I.C.J. Reports 1997*, págs. 7 y ss.

⁵ *Documentos Oficiales de la Asamblea General, septuagésimo primer período de sesiones, Sexta Comisión, 23ª sesión (A/C.6/71/SR.23)*, párr. 27.

tipos de sucesión conllevaban distintos tipos de responsabilidad del Estado. Por ejemplo, en la disolución de un Estado predecesor de organización federal, como había sido el caso de la ex-Yugoslavia, la responsabilidad de un Estado sucesor por hechos internacionalmente ilícitos no podía tratarse de la misma manera que en la secesión de un Estado centralizado. La labor sobre este tema debía abarcar esas particularidades. Eslovenia puso de relieve que sería útil considerar si varias de las disposiciones ya codificadas relativas a la sucesión de Estados habían alcanzado la condición de derecho internacional consuetudinario⁶.

5. Las delegaciones de Chequia⁷, Egipto⁸ y Mongolia⁹ también apoyaron la inclusión de este tema en el programa de trabajo a largo plazo de la Comisión, ya que ayudaría a colmar las lagunas en el derecho internacional.

6. La delegación de Rumania expresó una postura intermedia, pues señaló que, aun cuando el tema era de interés en el derecho internacional, especialmente en el contexto de la disolución de Estados en la década de 1990 en Europa Central y Oriental, su análisis por la Comisión tendría escasa pertinencia actual. No obstante, estaba dispuesta a escuchar los argumentos que justificaban realizar una investigación al respecto y el resultado previsto de esa labor, ya que se había considerado que ello ayudaría a completar la codificación de la sucesión de Estados en materia de tratados, de bienes, archivos y deudas de Estado y de nacionalidad¹⁰.

7. Algunas delegaciones cuestionaron la pertinencia actual del tema. La delegación de Austria subrayó que se trataba de un tema muy controvertido que se había venido excluyendo del programa de trabajo de la Comisión. Reconoció que el tema había sido examinado recientemente por el Institute of International Law con resultados que para Austria eran difíciles de aceptar. Austria dudaba de que un examen de las cuestiones más controvertidas de la responsabilidad del Estado condujeran a un resultado aceptable en el momento actual¹¹. La delegación de Turquía, tras tomar nota de la decisión de la Comisión de incluir el tema en su programa de trabajo a largo plazo, señaló que los Estados todavía no habían podido acordar un curso de acción y que se trataba de una cuestión compleja con numerosos aspectos. Expresó sus dudas sobre la posibilidad de que los Estados llegasen a un entendimiento común sobre este tema y no estaba convencida de la conveniencia de que la Comisión se ocupara del tema¹².

B. Labor anterior de la Comisión

8. El presente tema abarca dos esferas del derecho internacional que ya fueron objeto de codificación y desarrollo progresivo por la Comisión. Sin embargo, la labor previa de la Comisión dejó de lado la cuestión de la sucesión de Estados en relación con la responsabilidad del Estado para un posible desarrollo en el futuro.

9. La Comisión abordó este problema en el marco de sus trabajos sobre la sucesión de Estados en la década de 1960. En 1963, el Sr. Manfred Lachs, Presidente de la Subcomisión para la Sucesión de Estados y de Gobiernos de la Comisión, propuso incluir la sucesión en relación con la responsabilidad por daños

⁶ *Ibid.*, párr. 36. Véase también la declaración completa de la delegación de Eslovenia.

⁷ *Documentos Oficiales de la Asamblea General, septuagésimo primer período de sesiones, Sexta Comisión*, 21ª sesión (A/C.6/71/SR.21), párr. 11.

⁸ *Ibid.*, 23ª sesión (A/C.6/71/SR.23), párr. 46.

⁹ *Ibid.*, 29ª sesión (A/C.6/71/SR.29), párr. 98.

¹⁰ *Ibid.*, 21ª sesión (A/C.6/71/SR.21), párr. 68. Véase también la declaración completa de la delegación de Rumania.

¹¹ *Ibid.*, párr. 80

¹² *Ibid.*, párr. 22. Véase también la declaración completa de la delegación de Turquía.

y perjuicios como uno de los posibles subtemas que se podrían examinar en el marco de la labor de la Comisión sobre la sucesión de Estados¹³. En vista de las discrepancias acerca de su inclusión, la Comisión decidió excluir del alcance del tema la cuestión de los daños y perjuicios¹⁴. Sin embargo, la práctica de los Estados y la doctrina han evolucionado desde entonces.

10. La Comisión concluyó su labor sobre la responsabilidad del Estado por hechos internacionalmente ilícitos en 2001. Sin embargo, no se ocupó de las situaciones en que se producía una sucesión de Estados tras la comisión de un hecho ilícito. Dicha sucesión puede producirse en relación con un Estado responsable o un Estado lesionado. En ambos casos, la sucesión genera relaciones jurídicas bastante complejas y, en ese sentido, cabe apreciar cierta evolución en las opiniones en el seno de la Comisión y en otros foros. Si bien en el informe de 1998 el Relator Especial, Sr. James Crawford, escribió que existía una opinión generalizada según la cual un nuevo Estado, en general, no sucedía al Estado predecesor en su responsabilidad de Estado¹⁵, el comentario de la Comisión al proyecto de artículos de 2001 sobre la responsabilidad del Estado por hechos internacionalmente ilícitos tiene distinto tenor: “En el contexto de la sucesión de Estados, no está claro si el nuevo Estado sucede en la responsabilidad del Estado predecesor con respecto a su territorio”¹⁶. El Sr. Crawford ha descrito sucintamente la evolución de la práctica, la jurisprudencia y la doctrina, desde la regla de la sucesión negativa a su rechazo parcial¹⁷.

11. La Comisión suele seguir el método, en general muy útil, de ocuparse, una vez finalizada la labor sobre un tema, de otros temas conexos del mismo ámbito del derecho internacional. La Comisión aplicó este enfoque, entre otros, a dos temas del ámbito de la responsabilidad internacional, al ultimar primero sus artículos de 2001 sobre la responsabilidad del Estado por hechos internacionalmente ilícitos y, posteriormente, sus artículos de 2011 sobre la responsabilidad de las organizaciones internacionales, y a tres temas del ámbito de la sucesión de Estados, al finalizar el proyecto de artículos de lo que más tarde se convirtió en la Convención de Viena sobre la Sucesión de Estados en materia de Tratados (en adelante, “la Convención de Viena de 1978”)¹⁸ y la Convención de Viena sobre la Sucesión de Estados en materia de Bienes, Archivos y Deudas de Estado (en adelante, “la Convención de Viena de 1983”)¹⁹, así como sus artículos de 1999 sobre la nacionalidad de las personas naturales en relación con la sucesión de Estados²⁰.

¹³ Informe de la Subcomisión para la Sucesión de Estados y de Gobiernos, *Anuario ... 1963*, vol. II, anexo II, documento [A/CN.4/160](#), pág. 302.

¹⁴ *Anuario ... 1963*, vol. II, pág. 345.

¹⁵ *Anuario ... 1998*, vol. II (primera parte), documento [A/CN.4/490](#) y Add.1 a 7, párr. 279.

¹⁶ Párrafo 3 del comentario del artículo 11 del proyecto de artículos sobre la responsabilidad del Estado por hechos internacionalmente ilícitos, *Anuario... 2001*, vol. II (segunda parte) y corrección, párr. 77. El texto de los artículos figura en la resolución [56/83](#) de la Asamblea General, de 12 de diciembre de 2001, anexo.

¹⁷ J. Crawford, *State Responsibility: The General Part* (Cambridge, Cambridge University Press, 2013), págs. 435 a 455.

¹⁸ Convención de Viena sobre la Sucesión de Estados en materia de Tratados (Viena, 23 de agosto de 1978), Naciones Unidas, *Treaty Series*, vol. 1946, núm. 33356, pág. 3.

¹⁹ Convención de Viena sobre la Sucesión de Estados en materia de Bienes, Archivos y Deudas de Estado (Viena, 8 de abril 1983), que aún no ha entrado en vigor, Naciones Unidas, *Anuario Jurídico 1983* (publicación de las Naciones Unidas, núm. de venta: S.90.V.1), pág. 139.

²⁰ Texto aprobado en el anexo de la resolución [55/153](#) de la Asamblea General, de 12 de diciembre de 2000. El texto del proyecto de artículos sobre la nacionalidad de las personas naturales en relación con la sucesión de Estados, con los comentarios correspondientes, se reproduce en el *Anuario ... 1999*, vol. II (segunda parte), párrs. 47 y 48.

12. Aunque ninguna de las dos Convenciones de Viena mencionadas fue ratificada por un gran número de Estados, ello no significa que las normas codificadas en ellas no influyeran en la práctica de los Estados²¹. Al contrario: los Estados de Europa Central, en particular, aplicaron esas normas a su propia sucesión²². En el mismo sentido, documentos no vinculantes como los artículos sobre la responsabilidad del Estado por hechos internacionalmente ilícitos o los artículos sobre la nacionalidad de las personas naturales en relación con la sucesión de Estados han tenido amplio seguimiento en la práctica.

13. En particular, las definiciones que figuran en los artículos sobre la responsabilidad del Estado por hechos internacionalmente ilícitos y en las Convenciones de Viena de 1978 y 1983 son aplicables al tema que se examina. La aplicabilidad o no de otras normas de las dos Convenciones de Viena se abordará más adelante en el presente informe (véase el cap. II, secc. C).

14. Las cuestiones de sucesión también aparecen en el contexto de la codificación de la protección diplomática. En primer lugar, aparecen en la definición que figura en el artículo 4 de los artículos de 2006 sobre la protección diplomática: “A los efectos de la protección diplomática de una persona natural, se entiende por Estado de la nacionalidad un Estado cuya nacionalidad ha adquirido dicha persona, de conformidad con la legislación de ese Estado, en razón del lugar de nacimiento, la filiación, la naturalización, la sucesión de Estados o de cualquier otro modo que no esté en contradicción con el derecho internacional”²³.

15. En segundo lugar, en el artículo 10, párrafo 1, de los artículos sobre la protección diplomática se aborda la sucesión de Estados desde otra perspectiva: “Un Estado tiene derecho a ejercer la protección diplomática con respecto a una sociedad que tenía su nacionalidad, o la de su Estado predecesor, de modo continuo desde la fecha en la que se produjo el perjuicio hasta la fecha de la presentación oficial de la reclamación”. Esta norma se basa claramente en la transmisión de los derechos o reclamaciones del Estado predecesor lesionado. Esas cuestiones, incluida la norma de la continuidad de la nacionalidad de las personas naturales y jurídicas, así como las excepciones a ella, se abordarán en una etapa posterior (véase el cap. III).

16. Por último, cabe señalar que la cuestión de la sucesión de Estados y la responsabilidad del Estado fue abordada por la International Law Association en 2008²⁴ y el Institute of International Law en 2013. Este último estableció una comisión temática para ocuparse de la cuestión²⁵ y, en su período de sesiones de Tallin, celebrado en 2015, aprobó finalmente, sobre la base del informe del Relator, Sr. Marcelo G. Kohen, su resolución sobre la sucesión de Estados en materia de responsabilidad del Estado, que consta de un preámbulo y 16 artículos. La

²¹ Véase, por ejemplo, *Application of the Convention on the Prevention and Punishment of the Crime of Genocide (Croatia v. Serbia)* (excepciones preliminares), fallo, *I.C.J. Reports 2008*, págs. 412 y ss., párr. 109.

²² Por ejemplo, tanto la República Checa como Eslovaquia formularon una declaración al depositar los instrumentos de ratificación de la Convención de Viena de 1978, en virtud del artículo 7, párrafos 2 y 3, según la cual aplicarían la Convención a su propia sucesión, que se produjo antes de la entrada en vigor de la Convención de Viena de 1978. Véase “Status of Treaties”, capítulo XXIII: Law of Treaties, Vienna Convention on Succession of States in Respect of Treaties (<https://treaties.un.org>).

²³ Artículo 4 de los artículos sobre la protección diplomática, resolución 61/35 de la Asamblea General, de 4 de diciembre de 2006. El texto del proyecto de artículos sobre la protección diplomática, con los comentarios correspondientes, se reproduce en el *Anuario... 2006*, vol. II (segunda parte), párrs. 49 y 50.

²⁴ International Law Association, *Report of the Seventy-third Conference, Rio de Janeiro, 17–21 August 2008* (Londres, 2008), págs. 250 y ss.

²⁵ Véase Institute of International Law, 14^o Comisión, *State Succession in Matters of State Responsibility*, informe provisional del Relator, Sr. Marcelo G. Kohen.

resolución destaca acertadamente la necesidad de codificación y desarrollo progresivo en esta esfera²⁶.

17. El capítulo I de la resolución del Institute of International Law consta de dos artículos: el artículo 1, titulado “Términos empleados”, que se basa en los términos utilizados en las Convenciones de Viena de 1978 y 1983, y el artículo 2, titulado “Alcance de la presente resolución”. El capítulo II incluye normas comunes aplicables a todas las categorías de sucesión de Estados (arts. 3 a 10). El artículo 3 subraya el carácter subsidiario de los principios rectores. Los artículos 4 y 5 regulan, respectivamente, la invocación de responsabilidad por un hecho internacionalmente ilícito cometido por o contra el Estado predecesor antes de la fecha de la sucesión de Estados. El punto común de esos dos artículos es la pervivencia del Estado predecesor, y refleja una norma general de no sucesión si el Estado predecesor sigue existiendo. El artículo siguiente (art. 6) se refiere a los acuerdos de transmisión y las declaraciones unilaterales. El capítulo III (arts. 11 a 16) comprende disposiciones sobre categorías específicas de sucesión de Estados, como la transferencia de una parte del territorio de un Estado, la separación (secesión) de partes de un Estado, la fusión de Estados y la incorporación de un Estado a otro Estado ya existente, la disolución de un Estado y la aparición de nuevos Estados independientes.

18. Los trabajos de los dos organismos privados de codificación mencionados pueden y deben ser tenidos en cuenta por el Relator Especial. Ello no significa, sin embargo, que deban en modo alguno impedir o limitar la labor de la Comisión sobre este tema, fundamentalmente por dos motivos. En el plano formal, la legitimidad y autoridad de los organismos privados, como la International Law Association o el Institute of International Law, parece diferente de la de la Comisión, que es un órgano subsidiario de la Asamblea General. La Comisión trabaja en cooperación con los Estados Miembros y en beneficio de ellos, en particular en el marco de los debates sobre sus informes anuales en la Sexta Comisión. En el plano sustantivo, la Comisión y su Relator Especial deben tener libertad para adoptar un enfoque diferente, en el caso y en la medida en que sea adecuado.

Capítulo I

Alcance y resultado del tema

19. El presente tema se refiere a la sucesión de Estados en relación con la responsabilidad del Estado. El título debería determinar su alcance. La finalidad de examinar este tema es arrojar más luz sobre la cuestión de si hay o no normas de derecho internacional que rigen tanto la transmisión de obligaciones como la transmisión de derechos dimanantes de la responsabilidad internacional del Estado por hechos internacionalmente ilícitos. En el presente informe, y en los informes posteriores, se examinarán las normas sobre la sucesión de los Estados aplicables en la esfera de la responsabilidad del Estado.

20. El tema debería limitarse a la transmisión de derechos y obligaciones dimanantes de hechos internacionalmente ilícitos. Desde este punto de vista, el tema sigue estando dentro del alcance y las definiciones que figuran en los artículos sobre la responsabilidad del Estado por hechos internacionalmente ilícitos, a saber, la

²⁶ Institute of International Law, resolución sobre la sucesión de Estados en materia de responsabilidad internacional, de 28 de agosto de 2015, segundo párrafo del preámbulo: “*Convencido* de la necesidad de codificación y desarrollo progresivo de las normas relativas a la sucesión de Estados en materia de responsabilidad internacional del Estado, como medio para garantizar una mayor seguridad jurídica en las relaciones internacionales”.

definición de “responsabilidad internacional”²⁷ y la definición de “hecho internacionalmente ilícito”²⁸. Según el comentario del artículo 1 del proyecto de artículos, la expresión “responsabilidad internacional” abarca “las relaciones que nacen, en derecho internacional, del hecho internacionalmente ilícito de un Estado, ya se limiten dichas relaciones al Estado infractor y a un Estado lesionado o ya se extiendan también a otros Estados o incluso a otros sujetos de derecho internacional, e independientemente de que estén centradas en obligaciones de restitución o indemnización, o entrañen también para el Estado lesionado la posibilidad de contestar con la adopción de contramedidas”²⁹.

21. Por consiguiente, el alcance del presente tema no abarcará ninguna cuestión de responsabilidad internacional por las consecuencias perjudiciales de actos no prohibidos por el derecho internacional. Las obligaciones resultantes de esa responsabilidad, que se derivan principalmente de regímenes de tratados especializados, también se reflejan en dos textos finales ya aprobados por la Comisión, a saber, los artículos de 2001 sobre la prevención del daño transfronterizo resultante de actividades peligrosas³⁰ y los principios de 2006 sobre la asignación de la pérdida en caso de daño transfronterizo resultante de actividades peligrosas³¹. La principal razón para no incluir esas cuestiones en el presente tema es que la “responsabilidad internacional” prevé distintos tipos de obligaciones primarias, que van desde la prevención hasta la imputación del daño (indemnización), y no obligaciones secundarias derivadas de un hecho internacionalmente ilícito. Sin embargo, esas obligaciones primarias son obligaciones basadas en tratados. Por lo tanto, toda cuestión relativa a la transmisión de esas obligaciones debe resolverse sobre la base de las normas aplicables a la sucesión de Estados en materia de tratados.

22. El alcance del presente tema tampoco abarcará las cuestiones de sucesión en relación con la responsabilidad de las organizaciones internacionales. Eso no significa que, en principio, no sea posible una transmisión de obligaciones o derechos dimanantes de la responsabilidad internacional de una organización internacional o de la responsabilidad internacional de un Estado por un hecho internacionalmente ilícito relacionado con el comportamiento de una organización internacional³². La razón para no incluir esas cuestiones está más relacionada con la organización de los trabajos, a fin de no sobrecargar el presente tema. Si bien la sucesión de Estados en relación con la responsabilidad del Estado no está exenta de

²⁷ Véase el art. 1 de los artículos sobre la responsabilidad del Estado por hechos internacionalmente ilícitos.

²⁸ Véase el art. 2.

²⁹ Párrafo 5 del comentario del artículo 1 del proyecto de artículos sobre la responsabilidad de los Estados por hechos internacionalmente ilícitos, *Anuario ... 2001*, vol. II (segunda parte) y corrección, párr. 77.

³⁰ Artículos sobre la prevención del daño transfronterizo resultante de actividades peligrosas, resolución 62/68 de la Asamblea General, de 6 de diciembre de 2007, anexo. El texto del proyecto de artículos sobre la prevención del daño transfronterizo resultante de actividades peligrosas, con los comentarios correspondientes, se reproduce en el *Anuario ... 2001*, vol. II (segunda parte) y corrección, párrs. 97 y 98.

³¹ Principios sobre la asignación de la pérdida en caso de daño transfronterizo resultante de actividades peligrosas, resolución 61/36 de la Asamblea General, de 4 de diciembre de 2006. El texto del proyecto de principios sobre la asignación de la pérdida en caso de daño transfronterizo resultante de actividades peligrosas, con los comentarios correspondientes, se reproduce en el *Anuario ... 2006*, vol. II (segunda parte), párrs. 66 y 67.

³² Véase el art. 1 de los artículos sobre la responsabilidad de las organizaciones internacionales, resolución 66/100 de la Asamblea General, de 9 de diciembre de 2011. El texto del proyecto de artículos sobre la responsabilidad de las organizaciones internacionales, con los comentarios correspondientes, figura en *Documentos Oficiales de la Asamblea General, sexagésimo sexto período de sesiones, Suplemento núm. 10 (A/66/10 y Add.1)*, párrs. 87 y 88.

ciertas controversias acerca de la naturaleza de las normas que han de codificarse, las incertidumbres son aún mayores en lo que respecta a la sucesión y la responsabilidad de las organizaciones internacionales. En primer lugar, la propia idea de sucesión es problemática en relación con las organizaciones internacionales, que son entidades creadas por los Estados sobre la base de un acto internacional, normalmente un tratado internacional. Por lo tanto, parece que los raros casos de terminación de una organización y su posible sustitución por otra organización se rigen por un tratado especial y no por normas de derecho internacional general. En segundo lugar, incluso los artículos sobre la responsabilidad de las organizaciones internacionales no gozan aún de la misma autoridad que los artículos sobre la responsabilidad del Estado por hechos internacionalmente ilícitos.

23. Sin embargo, estas consideraciones no excluyen la posibilidad de abordar ciertas cuestiones en una fase ulterior, como por ejemplo la cuestión de cómo se aplican las normas sobre la sucesión en relación con la responsabilidad del Estado a las organizaciones internacionales lesionadas o a las empresas privadas o particulares perjudicados. Este asunto se incluirá en el programa de trabajo futuro (véase el cap. III).

24. La cuestión de la sucesión de Estados en relación con la responsabilidad del Estado merece ser examinada por la Comisión. Este es uno de los temas de derecho internacional general en los que no existían en el pasado normas internacionales consuetudinarias bien establecidas, razón por la cual la Comisión no lo había incluido antes en su programa. Ha llegado el momento de evaluar la evolución de la jurisprudencia y la práctica de los Estados. Este tema podría colmar las lagunas que sigue habiendo tras la conclusión de la codificación de la sucesión de Estados en materia de tratados (Convención de Viena de 1978), de bienes, archivos y deudas de Estado (Convención de Viena de 1983) y de nacionalidad (artículos de 1999 sobre la nacionalidad de las personas naturales en relación con la sucesión de Estados), por una parte, y la responsabilidad del Estado, por otra.

25. Los trabajos sobre el tema deben seguir los principios fundamentales de la sucesión de Estados en materia de tratados, relativos a la distinción entre la transferencia de una parte del territorio, la secesión, la disolución, la unificación y la creación de un nuevo Estado independiente. Un enfoque realista, respaldado por el análisis de la jurisprudencia y la práctica de los Estados, justifica diferenciar los casos de disolución y unificación, en los que el Estado originario desaparece, de los casos de secesión, en los que el Estado predecesor continúa existiendo. Este último supuesto suele plantear más problemas, dado que la probabilidad de que los Estados acepten la transferencia de la responsabilidad del Estado es mucho menor³³. Con todo, es importante distinguir entre la secesión negociada y la secesión conflictiva (revolucionaria). La secesión negociada crea mejores condiciones para acordar todos los aspectos de la sucesión, también en lo que respecta a la responsabilidad.

26. Sin embargo, la labor sobre el tema debería centrarse más en las normas secundarias sobre la responsabilidad del Estado. Es importante señalar que el proyecto pretende tratar tanto los aspectos activos como los pasivos de la responsabilidad, es decir, la transferencia (o transmisión) tanto de las obligaciones del Estado que actúa (infractor) como de los derechos (reclamaciones) del Estado lesionado. Esta podría ser la estructura: a) disposiciones generales sobre la sucesión de Estados, haciendo especial hincapié en la prioridad de los acuerdos; b) principios residuales (subsidiarios) sobre la transmisión de las obligaciones dimanantes de la responsabilidad del Estado; c) principios sobre la transmisión de los derechos a reparación; y d) disposiciones varias y de procedimiento.

³³ Véase Crawford, *State Responsibility* (véase la nota 17 *supra*), pág. 455.

27. Por lo que respecta al resultado de la labor sobre el tema, debería ser tanto la codificación como el desarrollo progresivo del derecho internacional. Es importante señalar que la Corte Internacional de Justicia reconoció, en la causa relativa al *Genocidio (Croacia c. Serbia)*, que las normas sobre sucesión que podían entrar en juego en esa causa pertenecían a la misma categoría que las relativas a la interpretación de los tratados y la responsabilidad del Estado³⁴.

28. Sin perjuicio de la decisión que se adopte en el futuro, una forma adecuada para este tema parece ser la de un proyecto de artículos con comentarios. En particular, son notables los precedentes de los artículos sobre la responsabilidad del Estado por hechos internacionalmente ilícitos y los artículos que se convirtieron en las Convenciones de Viena de 1978 y 1983, así como los artículos sobre la nacionalidad de las personas naturales en relación con la sucesión de Estados. Esos precedentes respaldan la elección del proyecto de artículos, en lugar de otras opciones como los principios o directrices.

29. Sobre la base de estas consideraciones, se propone el siguiente proyecto de artículo:

Proyecto de artículo 1: Alcance

El presente proyecto de artículos se aplica a los efectos de la sucesión de Estados en relación con la responsabilidad del Estado por hechos internacionalmente ilícitos.

Capítulo II

Disposiciones generales

A. ¿Existe un principio general que rige la sucesión en relación con la responsabilidad del Estado?

30. Tradicionalmente, ni la práctica de los Estados ni la doctrina han dado una respuesta uniforme a la pregunta de si un Estado sucesor puede ser responsable, y en qué circunstancias, de un hecho internacionalmente ilícito de su predecesor. En algunos casos de la práctica de los Estados, sin embargo, es posible establecer la división o asignación de responsabilidad entre Estados sucesores.

31. En el pasado, la doctrina en materia de sucesión de Estados negaba en general la posibilidad de transferir la responsabilidad a un Estado sucesor³⁵. Como resultado de ello, no es sorprendente que la mayoría de los manuales de derecho internacional

³⁴ *Application of the Convention on the Prevention and Punishment of the Crime of Genocide (Croatia v. Serbia)* (fondo), fallo de 3 de febrero de 2015, párr. 115.

³⁵ Véase, por ejemplo, A. Cavaglieri, "Règles générales du droit de la paix", *Collected Courses of The Hague Academy of International Law*, vol. 26 (1929-I), págs. 374, 378 y 416 y ss.; K. Marek, *Identity and Continuity of States in Public International Law* (Ginebra, Librairie Droz, 1968), págs. 11 y 189; P.M. Eisemann y M. Koskenniemi (eds.), *State Succession: Codification Tested against the Facts* (La Haya, Academia de Derecho Internacional, Martinus Nijhoff, 2000), págs. 193 y 194; M.C.R. Craven, "The problem of State succession and the identity of States under international law", *European Journal of International Law*, vol. 9 (1998), núm. 1, págs. 142 a 162, en especial págs. 149 y 150; J. Malenovský, "Problèmes juridiques liés à la partition de la Tchécoslovaquie, y compris tracé de la frontière", *Annuaire français de droit international*, vol. 39 (1993), págs. 305 a 336, en especial pág. 334; L. Mälksoo, *Illegal Annexation and State Continuity: The Case of the Incorporation of the Baltic States by the USSR — A Study of the Tension between Normativity and Power in International Law* (Leiden, Martinus Nijhoff, 2003), pág. 257; J.-P. Monnier, "La succession d'Etats en matière de responsabilité internationale", *Annuaire français de droit international*, vol. 8 (1962), págs. 65 a 90; D.P. O'Connell, *State Succession in Municipal Law and International Law*, vol. I (Cambridge, Cambridge University Press, 1967), pág. 482.

no hagan referencia a la sucesión de la responsabilidad internacional³⁶. En los casos en que sí se ha incluido esta cuestión, por lo general solo se menciona brevemente y de pasada³⁷. Además, algunos autores solo se ocupan de los casos de sucesión particular de Estados en materia de tratados y en materia de bienes, archivos y deudas de Estado³⁸. Estos temas fueron codificados en la Convención de Viena de 1978 y la Convención de Viena de 1983³⁹. Esta falta de inclusión o debate demuestra que la relación entre la sucesión de los Estados y la responsabilidad internacional sigue recibiendo escasa atención entre los estudiosos del derecho internacional.

32. Al abordar las cuestiones de la sucesión de Estados, la mayoría de los autores afirman que las obligaciones dimanantes de la responsabilidad internacional no se transmiten al Estado sucesor (teoría de la no sucesión)⁴⁰. La teoría de la no sucesión se apoya en diversos argumentos teóricos⁴¹. Uno de ellos se basa en una analogía con el derecho interno (la teoría de la sucesión universal en el derecho privado) que tiene su origen en el derecho romano⁴², de la que se desprende que existe una excepción importante para la responsabilidad *ex delicto*, que no es transmisible de un infractor a un sucesor⁴³. Otros argumentos señalan que un Estado solo es responsable en general de sus propios actos ilícitos internacionales y no de los actos de otros Estados⁴⁴. Por lo tanto, un Estado sucesor no puede ser considerado responsable de los actos ilícitos de su predecesor, que tiene una personalidad jurídica internacional diferente⁴⁵. Un último argumento en contra de la transmisión de la responsabilidad del Estado se basa en la “naturaleza personalísima” de las reclamaciones y obligaciones que nacen para un Estado frente a otro Estado como resultado de una violación del derecho internacional⁴⁶.

33. Ninguna de esas teorías o analogías con el derecho privado ofrece una explicación perfecta, porque no pueden descartar la posible transmisión de al menos algunas obligaciones de los Estados derivadas de la responsabilidad internacional.

³⁶ Véase, por ejemplo, A. D'Amato (ed.), *International Law Anthology* (Anderson Publishing, 1994), págs. 189 a 196; J. Combacau y S. Sur, *Droit international public*, 6ª ed. (Paris, Montchrestien, 2004), págs. 430 a 442; R. Jennings y A. Watts (eds.), *Oppenheim's International Law*, 9ª ed., vol. I: Peace, págs. 208 a 218 (incluye algunas líneas sobre la sucesión en relación con los ilícitos civiles, en contraste con la responsabilidad internacional).

³⁷ Véase, por ejemplo, P. Daillier y A. Pellet, *Droit international public*, 7ª ed. (Paris, LGDJ, 2002), págs. 555 y 556; P.-M. Dupuy, *Droit international public*, 9ª ed. (Paris, Dalloz, 2008), pág. 61; J. Crawford, *Brownlie's Principles of Public International Law*, 8ª ed. (Oxford, Oxford University Press, 2012), pág. 442.

³⁸ Véase, por ejemplo, V. Mikulka, *Sukcese států: Teoretická studie* [Sucesión de Estados: estudio teórico] (Praga, Academia, 1987).

³⁹ Véase Mikulka, *Sukcese států* (véase la nota anterior).

⁴⁰ Véase, por ejemplo, Cavaglieri, “Règles générales” (véase la nota 35 *supra*); Marek, *Identity and Continuity of States* (véase la nota 35 *supra*); Eisemann, *State Succession* (véase la nota 35 *supra*); Craven, “The problem of State succession” (véase la nota 35 *supra*); Malenovský, “Problèmes juridiques” (véase la nota 35 *supra*); Mälksoo, *Illegal Annexation* (véase la nota 35 *supra*); Monnier, “La succession d'Etats” (véase la nota 35 *supra*); O'Connell, *State Succession* (véase la nota 35 *supra*).

⁴¹ Véase P. Dumberry, *State Succession to International Responsibility* (Leiden, Martinus Nijhoff, 2007), págs. 38 y ss.

⁴² Véase, por ejemplo, Cavaglieri, “Règles générales” (véase la nota 35 *supra*), pág. 374.

⁴³ Véase H. Lauterpacht, *Private Law Sources and Analogies of International Law* (Londres, Longmans, 1927), págs. 131, 132, 283 y 284.

⁴⁴ Véase, por ejemplo, C. De Visscher, *Theory and Reality in Public International Law* (Princeton, Princeton University Press, 1968), pág. 172; Daillier y Pellet, *Droit international public* (véase la nota 37 *supra*), pág. 555.

⁴⁵ Monnier, “La succession d'Etats” (véase la nota 35 *supra*), pág. 89.

⁴⁶ Véase I. Seidl-Hohenveldern, *Mezinárodní právo veřejné* [Derecho internacional público] (traducción checa de la 9ª ed; original en alemán) (Praga, ASPI, 1999), págs. 246 y 247.

Por lo general, no tienen en cuenta la evolución y los cambios en el concepto de responsabilidad del Estado⁴⁷. Sin embargo, la teoría de la no sucesión no ha sido cuestionada durante la mayor parte del siglo XX⁴⁸. El Profesor Daniel Patrick O'Connell escribió en 1967 que “se ha dado por sentado que un Estado sucesor no es responsable de los actos ilícitos de su predecesor”⁴⁹. Sin embargo, en los últimos 20 años las opiniones han evolucionado y se han vuelto más matizadas a este respecto y más críticas con la teoría de la no sucesión, hasta el punto de que en algunos casos se admite la sucesión⁵⁰. Algunos autores, que aceptan como principio general la teoría de la no sucesión de la responsabilidad del Estado, admiten que existe una excepción en los casos en que un Estado ha declarado su intención de suceder al Estado predecesor en sus derechos y obligaciones⁵¹. En esos casos, el Estado será responsable de indemnizar por los daños y perjuicios causados por su predecesor⁵².

34. Sin embargo, no todos los estudiosos que cuestionan la teoría estricta de la no sucesión afirman la existencia de una norma general sobre la sucesión de Estados⁵³. Niegan que el derecho internacional actual contenga una norma que excluya la posibilidad de transmisión de las obligaciones dimanantes de la responsabilidad del Estado⁵⁴. De hecho, admiten que la responsabilidad en el derecho internacional moderno no se basa en la culpa, sino más bien en un concepto más objetivo de hecho internacionalmente ilícito⁵⁵. Por lo tanto, es concebible que ciertas obligaciones, en particular las consecuencias jurídicas de la responsabilidad, como la reparación, se transfieran a un Estado sucesor⁵⁶.

35. La evolución de las opiniones sobre la posibilidad de que un nuevo Estado suceda al Estado predecesor en su responsabilidad de Estado se refleja bien en el cambio de opinión del Sr. James Crawford, Relator Especial para el tema de la responsabilidad del Estado, que pasó de negar esa posibilidad en 1998 a aceptarla parcialmente en 2001: “En el contexto de la sucesión de Estados, no está claro si el nuevo Estado sucede en la responsabilidad del Estado predecesor con respecto a su territorio. Sin embargo, si el Estado sucesor, frente a un hecho ilícito continuo en su

⁴⁷ Véase B. Stern, “La succession d'États”, *Collected Courses of The Hague Academy of International Law*, vol. 262 (1996), pág. 174.

⁴⁸ Véase O'Connell, *State Succession* (véase la nota 35 *supra*), pág. 482.

⁴⁹ *Ibid.*

⁵⁰ Véase, por ejemplo, W. Czaplinski, “State succession and State responsibility”, *Canadian Yearbook of International Law*, vol. 28 (1990), págs. 346 y 356; M.T. Kamminga, “State succession in respect of human rights treaties”, *European Journal of International Law*, vol. 7 (1996), núm. 4, pág. 483; V. Mikulka, “State succession and responsibility”, en *Law of International Responsibility*, J. Crawford, A. Pellet y S. Olleson (Oxford, Oxford University Press, 2010), pág. 291; Dumberry, *State Succession* (véase la nota 41 *supra*); D.P. O'Connell, “Recent problems of State succession in relation to new States”, *Collected Courses of The Hague Academy of International Law*, vol. 130 (1970-II), pág. 162; B. Stern, “Responsabilité internationale et succession d'États”, en *The International Legal System in Quest of Equity and Universality: Liber Amicorum Georges Abi-Saab*, L. Boisson de Chazournes y V. Gowland-Debbas (eds.) (La Haya, Martinus Nijhoff, 2001), pág. 336.

⁵¹ Véase P. D'Argent, *Les réparations de guerre en droit international public* (Bruselas y París, Bruylant y LGDJ, 2002), pág. 814; O. Schachter, “State succession: the once and future law”, *Vienna Journal of International Law*, vol. 33, núm. 2 (1993), pág. 256; I. Ziemele, “State continuity, succession and responsibility: Reparations to the Baltic States and their peoples?”, *Baltic Yearbook of International Law*, vol. 3 (2003), pág. 176.

⁵² Véase Dupuy, *Droit international public* (véase la nota 37 *supra*), pág. 61

⁵³ *Ibid.*

⁵⁴ Véase Dumberry, *State Succession* (véase la nota 41 *supra*), pág. 58.

⁵⁵ Stern, “Responsabilité internationale” (véase la nota 50 *supra*), pág. 335.

⁵⁶ *Ibid.*, pág. 338.

territorio, acepta y mantiene la situación, se podrá fácilmente deducir que asume la responsabilidad de ese hecho”⁵⁷.

36. Esta cuestión fue examinada por el Institute of International Law en 2013⁵⁸. La resolución final al respecto, aprobada en el período de sesiones de Tallin en 2015, se modificó ligeramente para incluir un preámbulo y 16 artículos, que prevén la transmisión de la responsabilidad en determinadas circunstancias⁵⁹. La resolución final destacó la necesidad de codificación y más desarrollo progresivo en esta esfera⁶⁰. También expresa la idea, que podría servir de orientación útil para una posible codificación por la Comisión de Derecho Internacional, de mostrar flexibilidad para permitir aplicar soluciones distintas a situaciones diferentes⁶¹.

37. Antes de realizar un análisis detallado de las distintas categorías de sucesión de Estados (cuestión que se abordará en el segundo informe, en 2018), en el próximo capítulo se presenta un estudio preliminar de la práctica de los Estados.

B. Diferentes casos de sucesión

Primeros casos

38. La tesis mantenida en las primeras decisiones era que el Estado sucesor no tenía ninguna responsabilidad conforme al derecho internacional por los actos ilícitos internacionales cometidos por su predecesor. En el caso *Robert E. Brown*⁶², el demandante reclamó una indemnización por la negativa de las autoridades locales de las Repúblicas Bóer a expedir licencias para explotar un yacimiento de oro. El tribunal arbitral sostuvo que Brown había adquirido un derecho de propiedad y que se había visto perjudicado por una denegación de justicia, pero que esta responsabilidad por ilícitos civiles no se transmitía a Gran Bretaña. Del mismo modo, en el caso *Frederick Henry Redward*⁶³ los demandantes habían sido encarcelados injustamente por el Gobierno de la República de Hawái, que posteriormente fue anexionada por los Estados Unidos de América. El tribunal arbitral sostuvo que la responsabilidad jurídica por el ilícito se había extinguido con la desaparición de la República de Hawái. Sin embargo, si la demanda se hubiera limitado a un pronunciamiento de carácter pecuniario, que cabría considerar una deuda, o un interés del demandante sobre activos de valor determinado, el

⁵⁷ Párrafo 3 del comentario del artículo 11 del proyecto de artículos sobre la responsabilidad del Estado por hechos internacionalmente ilícitos, *Anuario ... 2001*, vol. II (segunda parte) y corrección, párr. 77.

⁵⁸ Véase Institute of International Law, 14^o Comisión, *State Succession in Matters of State Responsibility*, informe provisional del Relator.

⁵⁹ Institute of International Law, resolución sobre la sucesión de Estados en materia de responsabilidad internacional.

⁶⁰ *Ibid.*, segundo párrafo del preámbulo: “Convencido de la necesidad de codificación y desarrollo progresivo de las normas relativas a la sucesión de Estados en materia de responsabilidad internacional del Estado, como medio para garantizar una mayor seguridad jurídica en las relaciones internacionales”.

⁶¹ *Ibid.*, cuarto párrafo del preámbulo: “Teniendo en cuenta que las distintas categorías de sucesión de Estados y sus circunstancias particulares pueden dar lugar a soluciones diferentes”.

⁶² *Robert E. Brown (United States) v. Great Britain*, 23 de noviembre de 1923, Naciones Unidas, *Reports of International Arbitral Awards* (UNRIAA), vol. VI (núm. de venta: 1955.V.3), pág. 120.

⁶³ *F.H. Redward and Others (Great Britain) v. United States (Hawaiian Claims)*, 10 de noviembre de 1925, UNRIAA, vol. VI (publicación de las Naciones Unidas, núm. de venta: 1955.V.3), págs. 157 y ss., en especial pág. 158.

demandante habría adquirido un derecho, aparejado a una obligación que heredaría el Estado sucesor⁶⁴.

39. No obstante, se ha observado, con respecto a los laudos de los casos *Brown y Redward*, que “estos casos se remontan a la época del colonialismo, cuando las potencias coloniales se resistían a acatar norma alguna que les atribuyera responsabilidad por los actos ilícitos de Estados que consideraban sin civilizar. Es dudoso el valor de esos casos un siglo después. Al menos en algunas ocasiones, sería injusto desestimar la demanda de una parte lesionada por el hecho de que el Estado que cometió el ilícito haya sido absorbido por otro Estado”⁶⁵.

40. La práctica más antigua comprende también la disolución de la Unión de Colombia (1829-1831), tras la cual los Estados Unidos invocaron la responsabilidad de los tres Estados sucesores (Colombia, Ecuador y Venezuela), lo que dio lugar a la celebración de acuerdos sobre el pago de indemnizaciones por la adquisición ilegal de buques estadounidenses. Tras la independencia de la India y el Pakistán, los derechos y obligaciones preexistentes asociados a Gran Bretaña (incluidas las obligaciones derivadas de ilícitos que dieran derecho a solicitar reparación ante los tribunales) se asignaron al Estado en el que se generó el derecho de acción. Muchos acuerdos de transmisión celebrados por los territorios antes dependientes del Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte establecen también la continuidad de los nuevos Estados en la responsabilidad por ilícitos civiles⁶⁶. Sin embargo, más adelante se tratará la pertinencia de los acuerdos de transmisión y de otra índole (véase el cap. II, secc. D).

41. Aunque las decisiones de los tribunales arbitrales no son uniformes, en el arbitraje relativo a la *Concesión de los faros del Imperio Otomano*⁶⁷ el tribunal concluyó que Grecia era responsable, en tanto que Estado sucesor del Imperio Otomano, por el incumplimiento del contrato de concesión suscrito entre dicho Imperio y una empresa francesa tras la unión de Creta con Grecia en 1913⁶⁸. Según el laudo dictado en ese arbitraje, “el tribunal solo puede concluir que Grecia, al haber adoptado la conducta ilícita de Creta en su pasado reciente como Estado autónomo, está obligada, como Estado sucesor, a asumir todas las consecuencias financieras derivadas del incumplimiento del contrato de concesión”⁶⁹. Sin embargo, algunos autores sostienen que se consideró responsable a Grecia por sus propias acciones cometidas antes y después de la cesión de territorio a Grecia. La decisión del caso relativo a la *Concesión de los faros del Imperio Otomano* es también importante porque critica las soluciones tajantes tanto a favor como en contra de la sucesión por lo que se refiere a la responsabilidad: “Tan injustificado es admitir por regla general el principio de transmisión como negarlo. Más bien, se trata esencialmente de una cuestión cuya respuesta depende de multitud de factores concretos”⁷⁰.

42. También hay varios casos fuera del territorio europeo que hacen referencia a la responsabilidad del Estado en situaciones de unificación, disolución y secesión de

⁶⁴ Véase O’Connell, *State Succession* (véase la nota 35 *supra*), págs. 482, 485 y 486.

⁶⁵ American Law Institute, *Restatement (Third) of the Foreign Relations Law of the United States* (St. Paul, Minn., 1987), vol. 1, secc. 209, nota núm. 7 del ponente.

⁶⁶ Véase Naciones Unidas, *Legislative Series, Materials on Succession of States*, ST/LEG/SER.B/14 (publicación de las Naciones Unidas, núm. de venta: E/F.68.V.5).

⁶⁷ *Affaire relative à la concession des phares de l’Empire ottoman*, UNRIAA, vol. XII (publicación de las Naciones Unidas, núm. de venta: 63.V.3), págs. 155 y ss., en especial pág. 198 (1956).

⁶⁸ *Affaire relative à la concession des phares de l’Empire ottoman (Grèce, France)*, UNRIAA, vol. XII, pág. 155. Véase también *International Law Reports*, vol. 23, pág. 81.

⁶⁹ *International Law Reports*, vol. 23, págs. 81 y ss., en especial pág. 92.

⁷⁰ *Ibid.*, en especial pág. 91.

Estados. Un ejemplo es el de la República Árabe Unida, creada en virtud de la unión de Egipto y Siria en 1958. Hay tres ejemplos en los que la República Árabe Unida, en calidad de Estado sucesor, asumió la responsabilidad por obligaciones dimanantes de hechos internacionalmente ilícitos cometidos por los Estados predecesores. Todos los casos se referían a medidas adoptadas por Egipto contra bienes occidentales en el contexto de la nacionalización del canal de Suez, en 1956, y la nacionalización de bienes de propiedad extranjera. El primero de ellos concierne a la nacionalización por Egipto de la Société Financière de Suez, que se resolvió mediante un acuerdo entre la República Árabe Unida y esa empresa privada (1958). En otras palabras, el nuevo Estado pagó una indemnización a los accionistas por el acto cometido por el Estado predecesor⁷¹. Otro ejemplo es el Acuerdo de 1958 entre la República Árabe Unida y Francia sobre la reanudación de las relaciones culturales, económicas y financieras entre ambos países. En el Acuerdo se establecía que la República Árabe Unida, como Estado sucesor, restituiría los bienes y propiedades de nacionales franceses de los que se había adueñado Egipto y que se pagaría una indemnización por los bienes y propiedades no devueltos (art. 5)⁷². La República Árabe Unida y el Reino Unido también firmaron un acuerdo similar en 1959⁷³.

43. La República Árabe Unida solo duró hasta 1961, cuando Siria abandonó la unión estatal. Tras la disolución, Egipto, en calidad de uno de los dos Estados sucesores, celebró acuerdos con otros Estados (por ejemplo, los Estados Unidos, Italia, el Reino Unido y Suecia) sobre el pago de indemnizaciones a ciudadanos extranjeros cuyos bienes hubieran sido nacionalizados por la República Árabe Unida (el Estado predecesor) durante el período comprendido entre 1958 y 1961⁷⁴.

44. Las situaciones que se plantean en caso de secesión son más complejas. Después de su separación de Colombia en 1903, Panamá se negó a asumir la responsabilidad por los daños ocasionados a nacionales estadounidenses durante un incendio acaecido en 1855 en la ciudad de Colón. No obstante, en 1926 los Estados Unidos y Panamá firmaron la Convención de Reclamaciones⁷⁵. En ese instrumento se preveían una serie de futuros procedimientos arbitrales para tratar las consecuencias del incendio de Colón de 1855, en particular para dilucidar, “en caso de que se determine en el arbitraje que existe una responsabilidad original por parte de Colombia, en qué medida, en su caso, la República de Panamá ha sucedido a Colombia en tal responsabilidad a raíz de su separación de Colombia el 3 de noviembre de 1903”. Aunque nunca llegó a celebrarse arbitraje alguno, este ejemplo

⁷¹ Véase L. Foscanéanu, “L’accord ayant pour objet l’indemnisation de la Compagnie de Suez nationalisée par l’Égypte”, *Annuaire français de droit international*, vol. 5 (1959), págs. 196 y ss.

⁷² Acuerdo entre el Gobierno de la República Francesa y el Gobierno de la República Árabe Unida, *Revue générale de droit international public*, vol. 29 (1958), págs. 738 y ss.; véase C. Rousseau, “Chronique des faits internationaux”, *ibid.*, pág. 681.

⁷³ Acuerdo entre el Gobierno del Reino Unido y el Gobierno de la República Árabe Unida sobre las Relaciones Financieras y Comerciales y los Bienes Británicos en Egipto, Naciones Unidas, *Treaty Series*, vol. 343, núm. 4925, pág. 159. Véase E. Cotran, “Some legal aspects of the formation of the United Arab Republic and the United Arab States”, *International and Comparative Law Quarterly*, vol. 8 (1959), pág. 366.

⁷⁴ Véase B.H. Weston, R.B. Lillich y D.J. Bederman, *International Claims: Their Settlement by Lump Sum Agreements, 1975-1995* (Ardsley, N.Y., Transnational, 1999), págs. 139, 185, 179 y 235, respectivamente. Véase Dumberry, *State Succession* (véase la nota 41 *supra*), págs. 107 a 110.

⁷⁵ Convención de Reclamaciones entre los Estados Unidos de América y Panamá, *American Journal of International Law*, vol. 27, núm. 1, Suplemento: documentos oficiales (enero de 1933), págs. 38 a 42.

pone de manifiesto, al menos implícitamente, que ambos Estados habían reconocido la posibilidad de sucesión en relación con la responsabilidad del Estado⁷⁶.

45. La transferencia de responsabilidad también se invocó en el caso de la cesión de la región de Tarapacá a Chile por el Perú en 1883. En opinión de Italia, “las medidas adoptadas por el Dominio del Perú en relación con las minas de nitrato de Tarapacá (medidas que aún deben considerarse como una forma encubierta de expropiación forzosa) fueron *medidas del Gobierno*, y la responsabilidad al respecto ha pasado ahora del antiguo al nuevo gobernante de la provincia, del Perú a Chile”⁷⁷.

46. Otro ejemplo se refiere a la independencia de la India. El 15 de agosto de 1947, la India y el Pakistán se convirtieron en Estados independientes. El Decreto de Independencia de la India (Derechos, Bienes y Obligaciones), de 1947, trata las cuestiones relativas a la sucesión de Estados⁷⁸. El artículo 10 del Decreto prevé la transferencia, del Dominio británico de la India al nuevo Estado independiente de la India, de las obligaciones por ilícitos que den derecho a solicitar reparación ante los tribunales, excepto las derivadas de un incumplimiento contractual. En muchas causas en las que han tenido que interpretar este artículo⁷⁹, los tribunales de la India han concluido que dicho Estado sigue siendo responsable de los hechos internacionalmente ilícitos cometidos antes de la fecha de la sucesión⁸⁰.

Casos de sucesión en Europa Central y Oriental en la década de 1990

47. Otros casos más recientes se refieren a sucesiones de Estados durante la segunda mitad del siglo XX, en algunas de las cuales se suscitó la cuestión de la responsabilidad. En particular, se trata de los casos de sucesión que tuvieron lugar en Europa Central y Oriental durante la década de 1990, como la disolución de Checoslovaquia, Yugoslavia y la Unión Soviética, así como la unificación de Alemania. Cabe señalar que, de acuerdo con el dictamen núm. 9 de la Comisión de Arbitraje de la Conferencia sobre Yugoslavia (Comisión Badinter), los Estados sucesores de la República Federativa Socialista de Yugoslavia debían resolver mediante acuerdos todas las cuestiones relativas a su sucesión y encontrar una solución equitativa basada en principios inspirados por las Convenciones de Viena de 1978 y 1983 y por las normas pertinentes del derecho internacional consuetudinario⁸¹. Algunos casos se refieren también a Asia y, en menor medida, a África, donde hubo varios casos de sucesión fuera del contexto de la descolonización (Eritrea, Namibia y Sudán del Sur). Pueden encontrarse conclusiones pertinentes sobre todos estos casos en la jurisprudencia de la Corte Internacional de Justicia y otros órganos judiciales, así como en los tratados y otras prácticas de los Estados.

⁷⁶ *General Claims Commission (United States and Panama) constituted under the Claims Convention of July 28, 1926, modified by the Convention of December 17, 1932 (22 May 1933-29 June 1933)*, UNRIAA, vol. VI (publicación de las Naciones Unidas, núm. de venta: 1955.V.3), págs. 293 y ss., en especial pág. 302. Véase Dumberry, *State Succession* (véase la nota 41 *supra*), págs. 164 y 165.

⁷⁷ Cesión de la región de Tarapacá por el Perú a Chile, 1883, Observaciones del Gobierno de Italia, en Naciones Unidas, *Legislative Series, Materials on Succession of States in Respect of Matters other than Treaties*, ST/LEG/SER.B/17 (publicación de las Naciones Unidas, núm. de venta: E/F.77.V.9), pág. 16.

⁷⁸ Véase M.M. Whiteman, *Digest of International Law*, vol. 11 (Washington, 1968), págs. 873 y 874.

⁷⁹ Citado en O’Connell, *State Succession* (véase la nota 35 *supra*), pág. 493.

⁸⁰ Véase Dumberry, *State Succession* (véase la nota 41 *supra*), pág. 173.

⁸¹ Comisión de Arbitraje de la Conferencia sobre Yugoslavia, dictamen núm. 9, de 4 de julio de 1992, reproducido en *International Legal Materials*, vol. 31, (1992), págs. 1523 y ss., en especial pág. 1524.

48. La decisión más importante es, probablemente, la dictada por la Corte Internacional de Justicia en la causa relativa al *Proyecto Gabčíkovo-Nagymaros (Hungría/Eslovaquia)*. Es cierto que la disolución de Checoslovaquia fue consensuada y que incluso se llevó a cabo de conformidad con su Constitución. Con todo, los Parlamentos checo y eslovaco manifestaron antes de la disolución su voluntad de asumir los derechos y obligaciones dimanantes de los tratados internacionales suscritos por el Estado predecesor⁸². El artículo 5 de la Ley Constitucional núm. 4/1993 llegaba a afirmar que la República Checa asumía los derechos y obligaciones que incumbían a la República Federal Checa y Eslovaca en virtud del derecho internacional a la fecha de su disolución, excepto las obligaciones vinculadas al territorio que había estado bajo la soberanía de la República Federal Checa y Eslovaca pero que no se encontraba bajo la soberanía de la República Checa⁸³.

49. La Corte Internacional de Justicia afirmó lo siguiente en relación con la responsabilidad internacional de Eslovaquia: “Eslovaquia [...] puede estar obligada a pagar una indemnización no solo por su propio comportamiento ilícito, sino también por el de Checoslovaquia, y tiene derecho a ser indemnizada por los daños sufridos por Checoslovaquia y por ella misma como consecuencia del comportamiento ilícito de Hungría”⁸⁴.

50. A pesar del acuerdo especial entre Hungría y Eslovaquia, la Corte parece reconocer así la sucesión respecto de las obligaciones secundarias (responsabilidad) y los derechos secundarios derivados de hechos ilícitos.

51. Las cuestiones relativas a la sucesión de Estados tras la caída de la ex-Yugoslavia fueron más complejas que en el caso de Checoslovaquia. Una de las razones fue que, en 1992, la República Federativa de Yugoslavia (Serbia y Montenegro) se declaró continuadora de la República Federativa Socialista de Yugoslavia. Sin embargo, las demás repúblicas de la ex-Yugoslavia no estuvieron de acuerdo. El Consejo de Seguridad y la Asamblea General también se negaron a reconocer a la República Federativa de Yugoslavia como Estado continuador en sendas resoluciones aprobadas en septiembre de 1992⁸⁵. La Comisión Badinter adoptó idéntica postura⁸⁶. Finalmente, la República Federativa de Yugoslavia cambió su posición en 2000, cuando solicitó su ingreso como nuevo Estado en las Naciones Unidas⁸⁷.

52. Siguiendo la recomendación de la Comisión Badinter, los Estados sucesores de la ex-Yugoslavia tuvieron que resolver mediante acuerdos todas las cuestiones relativas a la sucesión de Estados. El Acuerdo sobre Cuestiones de Sucesión se celebró el 29 de junio de 2001⁸⁸. Según su preámbulo, el Acuerdo se concluyó tras negociaciones “para establecer y determinar la distribución equitativa entre ellos de

⁸² Véase la proclamación del Consejo Nacional de Eslovaquia dirigida a los parlamentos y pueblos del mundo (3 de diciembre de 1992) y la proclamación del Consejo Nacional de la República Checa dirigida a todos los parlamentos y naciones del mundo (17 de diciembre de 1992).

⁸³ Ley Constitucional núm. 4/1993 sobre las medidas relativas a la extinción de la República Federal Checa y Eslovaca.

⁸⁴ *Gabčíkovo-Nagymaros Project (Hungary/Slovakia)*, fallo, *I.C.J. Reports 1997*, págs. 7 y ss., en especial pág. 81, párr. 151.

⁸⁵ Resolución 777 (1992) del Consejo de Seguridad, de 19 de septiembre de 1992, y resolución 47/1 de la Asamblea General, de 22 de septiembre de 1992.

⁸⁶ Comisión de Arbitraje de la Conferencia sobre Yugoslavia, dictamen núm. 10, de 4 de julio de 1992, reproducido en *International Legal Materials*, vol. 31 (1992), págs. 1525 y ss., en especial pág. 1526.

⁸⁷ Resolución 55/12 de la Asamblea General, de 1 de noviembre de 2000.

⁸⁸ Acuerdo sobre Cuestiones de Sucesión, Naciones Unidas, *Treaty Series*, vol. 2262, núm. 40296, pág. 251.

los derechos, obligaciones, activos y pasivos de la ex República Federativa Socialista de Yugoslavia”. El contenido de ese Acuerdo y de su anexo F se examinará más adelante (véase el cap. II, secc. D).

53. La primera causa “yugoslava” en la que la Corte Internacional de Justicia se refirió, si bien indirectamente, al tema de la sucesión en relación con la responsabilidad fue la causa relativa al *Genocidio (Bosnia y Herzegovina c. Serbia y Montenegro)*. A la Corte no se le pidió que resolviera la cuestión de la sucesión, sino que identificara a la parte demandada:

“La Corte observa que los hechos y acontecimientos en que se basan las conclusiones finales de Bosnia y Herzegovina ocurrieron en un período en que Serbia y Montenegro constituía un único Estado. [...] Por lo tanto, la Corte señala que la República de Serbia sigue siendo demandada en la causa y que, a la fecha del presente fallo, es de hecho la única demandada. [...] Dicho lo que antecede, debe tenerse en cuenta que la responsabilidad por acontecimientos pasados que se determine en el presente fallo incumbía, en el período en cuestión, al Estado de Serbia y Montenegro”⁸⁹.

54. La Corte Internacional de Justicia adoptó la misma solución en 2008, en la controversia paralela entre Croacia y Serbia en la causa relativa al *Genocidio (Croacia c. Serbia)*⁹⁰. Sin embargo, hasta el reciente fallo definitivo dictado en esa causa no se hizo una referencia más detallada a la cuestión de la sucesión en la responsabilidad del Estado⁹¹. A pesar de que la Corte desestimó la pretensión de Croacia y la reconvenición de Serbia, basándose en la ausencia del elemento intencional del genocidio (*dolus specialis*), este fallo parece ser el pronunciamiento más reciente a favor de la posibilidad de establecer la responsabilidad de un Estado por vía de sucesión.

55. La Corte recordó que, en su fallo de 18 de noviembre de 2008, había considerado que era competente para pronunciarse sobre la demanda de Croacia en relación con los actos cometidos a partir del 27 de abril de 1992, fecha en que la República Federativa de Yugoslavia comenzó a existir como Estado independiente y adquirió la condición de parte, por vía de sucesión, en la Convención contra el Genocidio⁹², pero se había reservado la decisión sobre su competencia respecto de las vulneraciones de la Convención presuntamente cometidas antes de esa fecha. En su fallo de 2015, la Corte comenzó afirmando que la República Federativa de Yugoslavia no podía haber estado obligada por la Convención contra el Genocidio antes del 27 de abril de 1992, ni tan siquiera como Estado *in statu nascendi*, que era el principal argumento de Croacia.

56. Sin embargo, la Corte tomó nota de un argumento alternativo esgrimido por el demandante durante la audiencia celebrada en marzo de 2014, a saber, que la República Federativa de Yugoslavia (y posteriormente Serbia) podía haber sucedido a la República Federativa Socialista de Yugoslavia en la responsabilidad derivada del incumplimiento de la Convención con anterioridad a esa fecha. En realidad, Croacia fundó en dos motivos diferentes su afirmación de que la República

⁸⁹ *Application of the Convention on the Prevention and Punishment of the Crime of Genocide (Bosnia and Herzegovina v. Serbia and Montenegro)*, fallo, *I.C.J. Reports 2007*, págs. 43 y ss., en especial págs. 75 y 76 (párrs. 74, 77 y 78).

⁹⁰ *Application of the Convention on the Prevention and Punishment of the Crime of Genocide (Croatia v. Serbia)* (excepciones preliminares), fallo, *I.C.J. Reports 2008*, págs. 412 y ss., en especial págs. 421 a 423, párrs. 23 a 34.

⁹¹ *Application of the Convention on the Prevention and Punishment of the Crime of Genocide (Croatia v. Serbia)* (fondo), fallo de 3 de febrero de 2015.

⁹² Convención para la Prevención y la Sanción del Delito de Genocidio, Naciones Unidas, *Treaty Series*, vol. 78, núm. 1021, pág. 277.

Federativa de Yugoslavia había sucedido a la República Federativa Socialista de Yugoslavia en su responsabilidad. En primer lugar, adujo que esa sucesión se había producido como resultado de la aplicación de los principios del derecho internacional general en materia de sucesión de Estados⁹³. Se remitía al laudo dictado por el tribunal arbitral en el caso relativo a la *Concesión de los faros del Imperio Otomano*, según el cual la responsabilidad de un Estado podía transferirse a un sucesor si la naturaleza de los hechos en cuestión convertían al Estado sucesor en responsable de los actos ilícitos del predecesor⁹⁴. En segundo lugar, Croacia sostuvo que la República Federativa de Yugoslavia, mediante su declaración de 27 de abril de 1992, había indicado no solo que sucedía a la República Federativa Socialista de Yugoslavia en sus obligaciones convencionales, sino también en la responsabilidad en que hubiera incurrido por incumplir esas obligaciones⁹⁵.

57. Serbia mantuvo, además de los argumentos relativos a la competencia y la admisibilidad (sostuvo que se trataba de una nueva alegación presentada por Croacia sin fundamento jurídico en el artículo IX u otras disposiciones de la Convención contra el Genocidio), que no existía en el derecho internacional general ningún principio de sucesión en la responsabilidad. Resulta interesante que Serbia también sostuviera que todas las cuestiones de sucesión en los derechos y obligaciones de la República Federativa Socialista de Yugoslavia se regían por el Acuerdo sobre Cuestiones de Sucesión, en el que se establecía un procedimiento para examinar las reclamaciones pendientes contra la República Federativa Socialista de Yugoslavia⁹⁶.

58. Conviene mencionar que la Corte no desestimó y, por ende, aceptó el argumento alternativo de Croacia relativo a su competencia respecto de los actos anteriores al 27 de abril de 1992. La Corte afirmó que, para determinar si Serbia era responsable de haber vulnerado la Convención,

“la Corte tendría que establecer:

- 1) Si los actos denunciados por Croacia tuvieron lugar y, en caso afirmativo, si eran contrarios a la Convención;
- 2) De ser así, si eran achacables a la República Federativa Socialista de Yugoslavia en el momento en que tuvieron lugar y entrañaban su responsabilidad; y

⁹³ *Application of the Convention on the Prevention and Punishment of the Crime of Genocide (Croatia v. Serbia)* (fondo), fallo de 3 de febrero de 2015, párr. 107.

⁹⁴ Véanse las alegaciones del Profesor J. Crawford, letrado de Croacia, sesión pública celebrada el viernes 21 de marzo de 2014, a las 10 horas, en el Palacio de la Paz, bajo la presidencia del Presidente Tomka, en la causa *Application of the Convention on the Prevention and Punishment of the Crime of Genocide (Croatia v. Serbia)*, documento CR 2014/21, pág. 21, párr. 42: “Afirmamos que la norma relativa a la sucesión puede aplicarse en circunstancias particulares si está justificada. No existe ninguna norma de carácter general que establezca la sucesión en la responsabilidad, pero tampoco hay ninguna norma general que la excluya”.

⁹⁵ *Application of the Convention on the Prevention and Punishment of the Crime of Genocide (Croatia v. Serbia)* (fondo), fallo de 3 de febrero de 2015, párr. 107.

⁹⁶ Véanse las alegaciones del Profesor A. Zimmermann, letrado de Serbia, quien se remitió al artículo 2 del anexo F del Acuerdo, en el que se prevé la solución de controversias por el Comité Mixto Permanente establecido en virtud del Acuerdo. Sesión pública celebrada el jueves 27 de marzo de 2014, a las 15 horas, en el Palacio de la Paz, bajo la presidencia del Presidente Tomka, en la causa *Application of the Convention on the Prevention and Punishment of the Crime of Genocide (Croatia v. Serbia)*, documento CR 2014/22, pág. 27, párrs. 52 a 54.

3) En caso de responsabilidad de la República Federativa Socialista de Yugoslavia, si la República Federativa de Yugoslavia fue su sucesora al respecto⁹⁷.

59. Es importante señalar que, en opinión de la Corte, las normas sobre sucesión que podían haber entrado en juego en ese caso pertenecían a la misma categoría que las relativas a la interpretación de los tratados y la responsabilidad del Estado⁹⁸. Sin embargo, no todos los magistrados de la Corte compartieron la opinión de la mayoría. La magistrada Xue afirmó en su declaración que, “hasta la fecha, la sucesión en la responsabilidad de otro Estado no se ha contemplado en ninguna de las normas codificadas de derecho internacional general sobre sucesión en los tratados y responsabilidad del Estado. [...] Las normas sobre la responsabilidad del Estado en caso de sucesión están aún pendientes de elaborarse⁹⁹”. A pesar del escepticismo de algunos magistrados, el asunto parece encajar perfectamente en el mandato de la Comisión, que abarca tanto el desarrollo progresivo del derecho internacional como su codificación.

60. Otro caso interesante es el caso *Mytilineos Holdings SA*, sobre arbitraje en materia de inversiones. En este caso, el tribunal arbitral observó que la declaración de independencia de Montenegro se había producido cuando la controversia ya se había suscitado. A pesar de que no se le había pedido que decidiera sobre cuestiones jurídicas relativas a la sucesión de Estados, el tribunal señaló que era indiscutible que la República de Serbia conservaría el estatus jurídico de Serbia y Montenegro en el plano internacional¹⁰⁰.

61. La unificación de Alemania ofrece muchos ejemplos en materia de sucesión de Estados. Tras la reunificación, la República Federal de Alemania asumió las obligaciones derivadas de la responsabilidad por ilícitos civiles de la antigua República Democrática Alemana¹⁰¹. Una de las cuestiones por resolver en el momento de la unificación se refería a las indemnizaciones por la expropiación de bienes en el territorio de la ex República Democrática Alemana. Con la excepción de algunos acuerdos de indemnización global, la República Democrática Alemana siempre se había negado a pagar indemnizaciones. En la etapa inmediatamente anterior a la unificación, la República Democrática Alemana aprobó finalmente una ley para resolver las cuestiones relativas a la propiedad (29 de junio de 1990). En este contexto, los Gobiernos de la República Federal de Alemania y la República Democrática Alemana aprobaron la declaración conjunta sobre la solución de las cuestiones pendientes en materia de derechos de propiedad (15 de junio de 1990)¹⁰². De conformidad con el artículo 3 de la declaración conjunta, debían restituirse a sus propietarios originales los bienes confiscados después de 1949. Esto puede interpretarse fundamentalmente como una cuestión de responsabilidad por ilícitos civiles (extracontractual), más que como una cuestión de responsabilidad del Estado.

⁹⁷ *Application of the Convention on the Prevention and Punishment of the Crime of Genocide (Croatia v. Serbia)* (fondo), fallo de 3 de febrero de 2015, párr. 112.

⁹⁸ *Ibid.*, párr. 115.

⁹⁹ *Application of the Convention on the Prevention and Punishment of the Crime of Genocide (Croatia v. Serbia)* (fondo), fallo de 3 de febrero de 2015, declaración de la Magistrada Xue, párr. 23.

¹⁰⁰ *Mytilineos Holdings SA v. 1. The State Union of Serbia & Montenegro, 2. Republic of Serbia*, laudo parcial sobre competencia (arbitraje conforme al Reglamento de Arbitraje de la Comisión de las Naciones Unidas para el Derecho Mercantil Internacional (CNUDMI)), Zúrich, 8 de septiembre de 2006, párr. 158.

¹⁰¹ Art. 24 del Tratado relativo al Establecimiento de la Unidad Alemana, 31 de agosto de 1990, *International Legal Materials*, vol. 30, pág. 463.

¹⁰² *Bundesgesetzblatt* (Boletín Oficial de la República Federal de Alemania), parte II, 1990, pág. 1237

62. Sin embargo, cabe señalar que el Tribunal Administrativo Federal de la República Federal de Alemania abordó la cuestión de la sucesión de Estados en relación con los extranjeros. A pesar de que el Tribunal se negó a aceptar la responsabilidad de la República Federal de Alemania por un hecho internacionalmente ilícito (expropiación) cometido por la República Democrática Alemana contra un ciudadano neerlandés, reconoció que la obligación de la ex República Democrática Alemana de pagar una indemnización se transfería al Estado sucesor¹⁰³.

63. Cabría enumerar varios acuerdos de transmisión y de otra índole que son de interés en relación con el presente tema. No obstante, estos se examinarán en la sección del informe centrada en los efectos de los acuerdos o las declaraciones unilaterales sobre la sucesión en la responsabilidad del Estado (véase el cap. II, secc. D).

64. A modo de conclusión provisional, el Relator Especial es partidario de aplicar un enfoque realista. Dicho enfoque, respaldado por el análisis de la jurisprudencia y la práctica de los Estados, justifica diferenciar los casos de disolución y unificación, en los que el Estado originario desaparece, de los casos de secesión, en los que el Estado predecesor continúa existiendo. Este último supuesto suele plantear más problemas, dado que la probabilidad de que los Estados acepten la transferencia de la responsabilidad del Estado es mucho menor¹⁰⁴. Con todo, es importante distinguir entre la secesión negociada y la sucesión conflictiva (revolucionaria). La secesión negociada crea mejores condiciones para acordar todos los aspectos de la sucesión, también en lo que respecta a la responsabilidad.

C. ¿Son aplicables algunas de las normas de las dos Convenciones de Viena sobre la Sucesión?

65. En la presente sección se abordará la pertinencia y la posible aplicación en relación con el presente tema de determinadas normas de las dos Convenciones de Viena sobre la Sucesión de Estados. Se trata de una cuestión muy relevante, habida cuenta del carácter de ordenamiento jurídico único del derecho internacional. Si el principio de armonización debe imperar en las relaciones entre las diversas ramas del derecho internacional, con más razón dentro de una de esas ramas, a saber, el derecho sobre la sucesión de Estados. Así pues, es necesario dar un uso uniforme a los términos empleados en materia de sucesión respecto de los tratados, los bienes, archivos y deudas de Estado, la nacionalidad de las personas naturales y la responsabilidad del Estado, a menos que existan razones fundadas para emplearlos de forma especial.

66. No es sorprendente que el tema de la responsabilidad del Estado se excluyera del ámbito de las dos Convenciones de Viena sobre la Sucesión de Estados. Se hizo precisamente en dos cláusulas “sin perjuicio de”. Así, según el artículo 39 de la Convención de Viena de 1978, “las disposiciones de la presente Convención no prejuzgarán ninguna cuestión que con relación a los efectos de una sucesión de Estados respecto de un tratado pueda surgir como consecuencia de la responsabilidad internacional de un Estado o de la ruptura de hostilidades entre Estados”. El artículo 5 de la Convención de Viena de 1983 contiene asimismo una cláusula de ese tipo, pero redactada en términos aún más generales: “Nada de lo dispuesto en la presente Convención se entenderá de manera que prejuzgue de modo

¹⁰³ Decisión de 1 de julio de 1999 del Tribunal Administrativo Federal (7 B 2.99). Véase Dumberry, *State Succession* (véase la nota 41 *supra*), pág. 90.

¹⁰⁴ Véase Crawford, *State Responsibility* (véase la nota 17 *supra*), pág. 455.

alguno ninguna cuestión relativa a los efectos de una sucesión de Estados en lo que respecta a materias distintas de las previstas en la presente Convención”¹⁰⁵.

67. En opinión del Relator Especial, esas cláusulas “sin perjuicio de” solo excluían la responsabilidad internacional de los Estados del ámbito de aplicación de las Convenciones de Viena, sin adoptar ninguna postura sobre la existencia o no de normas sobre la sucesión de Estados respecto de cuestiones distintas de las previstas en dichos instrumentos. Esta técnica está muy extendida en la práctica de los Estados y en los proyectos de la Comisión, por ejemplo en el derecho de los tratados¹⁰⁶.

68. En consecuencia, nada impide que se utilicen los términos y definiciones que figuran en ambas Convenciones de Viena y, en última instancia, en los artículos sobre la nacionalidad de las personas naturales en relación con la sucesión de Estados. Más bien al contrario: si aplicamos un enfoque que favorezca la integración sistémica, es necesario utilizar los mismos términos para la sucesión respecto de los tratados, los bienes, archivos y deudas de Estado, la nacionalidad de las personas naturales y la responsabilidad del Estado, a menos que haya razones fundadas para atribuirles un significado especial.

69. Al igual que hizo la Comisión en el pasado, el Relator Especial propone no modificar las definiciones que figuran en el artículo 2 de las Convenciones de Viena de 1978 y 1983 y en el artículo 2 de los artículos sobre la nacionalidad de las personas naturales en relación con la sucesión de Estados, a fin de garantizar un uso coherente de la terminología en las cuestiones que atañen a la sucesión de Estados¹⁰⁷. En esta fase, los términos que figuran en dichos artículos a los que se hace referencia son “sucesión de Estados”, “Estado predecesor”, “Estado sucesor” y “fecha de la sucesión de Estados”. Esto no excluye la posibilidad de incluir otras definiciones en función de las necesidades y de la marcha de los trabajos. Tales definiciones pueden incluir, en particular, categorías específicas de sucesión de Estados.

70. El término “sucesión de Estados” se define de manera idéntica en el artículo 2, párrafo 1, de las dos Convenciones de Viena¹⁰⁸ y en el artículo 2, apartado a), de los artículos sobre la nacionalidad de las personas naturales en relación con la sucesión de Estados¹⁰⁹. Se utiliza aquí para referirse “exclusivamente *al hecho de la sustitución* de un Estado por otro en la responsabilidad de las relaciones internacionales en un territorio, prescindiendo de toda connotación de sucesión en los derechos u obligaciones al ocurrir tal acontecimiento”¹¹⁰. Es importante subrayar

¹⁰⁵ Artículo 5 de la Convención de Viena sobre la Sucesión de Estados en materia de Bienes, Archivos y Deudas de Estado.

¹⁰⁶ Véase el art. 73 de la Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados (1969), Naciones Unidas, *Treaty Series*, vol. 1155, núm. 18232, pág. 443; y el art. 74, párr. 1, de la Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados entre Estados y Organizaciones Internacionales o entre Organizaciones Internacionales (1986), que aún no ha entrado en vigor, *Documentos Oficiales de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Derecho de los Tratados entre Estados y Organizaciones Internacionales o entre Organizaciones Internacionales*, vol. II, documento A/CONF.129/15.

¹⁰⁷ *Anuario ... 1999*, vol. II (segunda parte), párr. 47.

¹⁰⁸ Art. 2, párr. 1 b), de la Convención de Viena sobre la Sucesión de Estados en materia de Tratados; y art. 2, párr. 1 a), de la Convención de Viena sobre la Sucesión de Estados en materia de Bienes, Archivos y Deudas de Estado.

¹⁰⁹ Art. 2, apartado a), de los artículos sobre la nacionalidad de las personas naturales en relación con la sucesión de Estados, resolución 55/153 de la Asamblea General, de 12 de diciembre de 2000, anexo. El texto del proyecto de artículos sobre la nacionalidad de las personas naturales en relación con la sucesión de Estados, con los comentarios correspondientes, se reproduce en el *Anuario ... 1999*, vol. II (segunda parte), párrs. 47 y 48.

¹¹⁰ Párrafo 2 del comentario del artículo 2, *Anuario ... 1999*, vol. II (segunda parte), párr. 48.

esto especialmente en el contexto de la responsabilidad del Estado, en relación con el cual se examinará más adelante la posible transferencia de derechos y obligaciones dimanantes de un hecho internacionalmente ilícito.

71. El significado de otros términos, en particular “Estado predecesor”¹¹¹, “Estado sucesor”¹¹² y “fecha de la sucesión de Estados”¹¹³, dependerá del significado atribuido a la expresión “sucesión de Estados”. Por lo tanto, parecería lógico utilizar a los fines del presente tema las definiciones de estos términos que figuran en el artículo 2, párrafo 1, de las dos Convenciones de Viena y en el artículo 2 de los artículos sobre la nacionalidad de las personas naturales en relación con la sucesión de Estados. Sin embargo, en algunos casos de sucesión, como cuando se produce una transferencia de territorio o la separación de una parte del territorio, el Estado predecesor no es sustituido en su totalidad por el Estado sucesor, sino únicamente en lo que respecta al territorio afectado por la sucesión¹¹⁴.

72. No obstante, la adopción de ciertos términos no implica que la totalidad o la mayoría de las normas de las dos Convenciones de Viena sean aplicables en relación con el presente tema. En primer lugar, como se reconoce con carácter general, no existe una sucesión universal de Estados, sino más bien varios aspectos de las relaciones jurídicas a los que se aplica la sucesión de Estados. Por lo tanto, las normas relativas a la sucesión de Estados en determinada esfera, por ejemplo en materia de tratados, pueden diferir de las normas existentes en otra esfera, por ejemplo en materia de bienes, archivos y deudas de Estado. Esto debe tenerse en cuenta a la hora de tratar el tema de la sucesión en relación con la responsabilidad del Estado.

73. En segundo lugar, la denominada sucesión particular de Estados (es decir, las normas especiales que regulan casos concretos de sucesión) también apunta a la conclusión preliminar de que la aplicación de las normas que regulan la sucesión de Estados en una esfera concreta no prejuzga ni condiciona la aplicabilidad de las normas que regulan la sucesión de Estados respecto de otra categoría de relaciones. En otras palabras, aunque quepa presumir que un Estado sucesor que haya sucedido en un tratado al Estado predecesor también lo ha sucedido en las obligaciones derivadas de la vulneración del tratado, esto no debe darse por sentado. Las dos esferas de la sucesión de Estados son independientes y se rigen por normas especiales. La cuestión de si al Estado sucesor le corresponden o no ciertos derechos u obligaciones derivados de la responsabilidad del Estado predecesor es distinta de la relativa a la sucesión respecto de obligaciones primarias (en virtud del tratado concreto). Por lo tanto, esta cuestión debe resolverse, no sobre la base de la Convención de Viena de 1978, sino en el marco del presente tema.

¹¹¹ Art. 2, párr. 1 c), de la Convención de Viena sobre la Sucesión de Estados en materia de Tratados; art. 2, párr. 1 b), de la Convención de Viena sobre la Sucesión de Estados en materia de Bienes, Archivos y Deudas de Estado; y art. 2, apartado b), de los artículos sobre la nacionalidad de las personas naturales en relación con la sucesión de Estados.

¹¹² Art. 2, párr. 1 d), de la Convención de Viena sobre la Sucesión de Estados en materia de Tratados; art. 2, párr. 1 c), de la Convención de Viena sobre la Sucesión de Estados en materia de Bienes, Archivos y Deudas de Estado; y art. 2, apartado c), de los artículos sobre la nacionalidad de las personas naturales en relación con la sucesión de Estados.

¹¹³ Art. 2, párr. 1 e), de la Convención de Viena sobre la Sucesión de Estados en materia de Tratados; art. 2, párr. 1 d), de la Convención de Viena sobre la Sucesión de Estados en materia de Bienes, Archivos y Deudas de Estado; y art. 2, apartado g), de los artículos sobre la nacionalidad de las personas naturales en relación con la sucesión de Estados.

¹¹⁴ Párrafo 3 del comentario del artículo 2 del proyecto de artículos sobre la nacionalidad de las personas naturales en relación con la sucesión de Estados, *Anuario ... 1999*, vol. II (segunda parte), párr. 48.

74. Además de los términos tomados del artículo 2 de las Convenciones de Viena de 1978 y 1983 y del artículo 2 de los artículos sobre la nacionalidad de las personas naturales en relación con la sucesión de Estados, parece que también debe definirse en esta fase de los trabajos la expresión “responsabilidad del Estado”. Una vez más, el Relator Especial desea apoyarse en la labor anterior de la Comisión y no apartarse de los artículos sobre la responsabilidad del Estado por hechos internacionalmente ilícitos. Los principales términos figuran en el artículo 1: “Todo hecho internacionalmente ilícito del Estado genera su responsabilidad internacional”¹¹⁵.

75. De acuerdo con el comentario del artículo 1, la expresión “responsabilidad internacional” que figura en ese artículo “abarca las relaciones que nacen, en derecho internacional, del hecho internacionalmente ilícito de un Estado, ya se limiten dichas relaciones al Estado infractor y a un Estado lesionado o ya se extiendan también a otros Estados o incluso a otros sujetos de derecho internacional”¹¹⁶. El Relator Especial opina que esta definición también podría utilizarse en el presente tema. Aunque el informe no contempla la sucesión de Estados en relación con la responsabilidad del Estado como una transferencia de la responsabilidad propiamente dicha, sino como una transferencia de derechos y obligaciones dimanantes de la responsabilidad internacional de un Estado (predecesor), la definición de “responsabilidad del Estado” parece apropiada. Su inclusión ayuda a diferenciar el tema ahora tratado de otras posibles cuestiones, como la “responsabilidad internacional” de los Estados o la responsabilidad de las organizaciones internacionales. También se ajusta a la distinción, señalada por O’Connell y otros autores, entre la sucesión en la responsabilidad con respecto a un hecho internacionalmente ilícito oponible ante otro Estado y la sucesión con respecto a un ilícito civil en el derecho interno¹¹⁷.

76. Por último, pero no por ello menos importante, la definición mencionada también cumple otro objetivo: el de diferenciar el presente tema del de la sucesión de Estados en materia de deudas de Estado. Esta parece ser una de las distinciones fundamentales que demuestran la limitada aplicación de las normas de las dos Convenciones de Viena a la sucesión en relación con la responsabilidad del Estado. La cuestión de si las obligaciones derivadas de hechos ilícitos son “deudas no realizables” sujetas a la Convención de Viena de 1983 no resulta fácil. No obstante, es necesario abordarla, preferiblemente en esta fase inicial de los trabajos.

77. O’Connell trató esta cuestión adoptando un enfoque clásico. Según él, “un acto ilícito cometido por agentes de un Estado únicamente da lugar a un derecho de acción por daños no determinados de carácter penal o compensatorio. No crea un interés sobre activos de valor fijo o determinable. El demandante solo tiene capacidad para comparecer ante un tribunal, que podrá o no establecer a su favor una deuda frente al Estado infractor. Sin embargo, en tanto no se establezca esa deuda, el interés del demandante no constituirá un derecho adquirido en el sentido [antes] señalado”¹¹⁸.

78. Esta distinción parece útil incluso en la actualidad, a pesar de que la obra citada refleja el enfoque tradicional o radical de la no sucesión en materia de

¹¹⁵ Art. 1 de los artículos sobre la responsabilidad del Estado por hechos internacionalmente ilícitos.

¹¹⁶ Párrafo 5 del comentario del artículo 1 del proyecto de artículos sobre la responsabilidad del Estado por hechos internacionalmente ilícitos, *Anuario ... 2001*, vol. II (segunda parte) y corrección, párr. 77.

¹¹⁷ O’Connell, *State Succession* (véase la nota 35 *supra*), pág. 482. Véase también Crawford, *State Responsibility* (véase la nota 17 *supra*), pág. 436.

¹¹⁸ D. P. O’Connell, *The Law of State Succession* (Cambridge, Cambridge University Press, 1956), pág. 201.

responsabilidad¹¹⁹ o, en otras palabras, la regla de la “sucesión negativa”¹²⁰. Tampoco debe descartarse la distinción realizada por O’Connell aduciendo que es posible que el autor se refiriera a la responsabilidad por actos ilícitos en el derecho interno y no a la responsabilidad internacional del Estado. Según el enfoque tradicional adoptado por O’Connell, la sucesión en relación con la responsabilidad del Estado era difícil de concebir. Aun así, dicho autor hizo referencia a los mismos primeros casos, como las demandas de *Brown* y *Redward*, analizados en este informe (véase la secc. B), y llegó a la conclusión de que “la prueba de que se trata de una reclamación civil por daños indeterminados debe buscarse en el ordenamiento en el que se basa la reclamación”¹²¹. Por supuesto, como sugiere la definición de “responsabilidad del Estado”, el derecho aplicable a los efectos del presente tema será el derecho internacional, no el ordenamiento jurídico interno que O’Connell probablemente tenía en mente.

79. No obstante, es posible extraer de su obra una interpretación bastante clara e importante. Se entiende por deuda “un interés sobre activos de valor fijo o determinable”, existente en la fecha de la sucesión de Estados. Esa deuda puede resultar de un contrato, un ilícito civil de derecho interno, o incluso de un hecho internacionalmente ilícito de un Estado. En particular, será una deuda a efectos de las normas sobre sucesión en materia de deudas de Estado si ese interés en activos de valor fijo o determinable ha sido reconocido por el Estado o ha sido establecido por decisión de un tribunal judicial o arbitral internacional en la fecha de la sucesión. En tales hipótesis, deben aplicarse las normas sobre sucesión de Estados en materia de deudas de Estado.

80. Sin embargo, si un hecho internacionalmente ilícito tiene lugar antes de la fecha de la sucesión, pero las consecuencias jurídicas derivadas de él no se han determinado aún (por ejemplo, el monto de la indemnización no ha sido fijado por un tribunal arbitral), la posible transferencia de obligaciones o derechos debe regirse por las normas sobre la sucesión de Estados en relación con la responsabilidad del Estado. En otras palabras, la cuestión de si existe o no una transferencia de derechos y obligaciones entra en el ámbito del presente tema y no en el de las normas de la Convención de Viena de 1978.

81. Sobre la base de estas consideraciones, se propone el siguiente proyecto de artículo:

Proyecto de artículo 2: 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) “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;

¹¹⁹ Véase Dumberry, *State Succession* (véase la nota 41 *supra*), págs. 35 a 37.

¹²⁰ Véase J. Crawford, *State Responsibility* (véase la nota 17 *supra*), pág. 437.

¹²¹ O’Connell, *The Law of State Succession* (véase la nota 118 *supra*), pág. 206.

e) “Responsabilidad internacional”, las relaciones que nacen, en derecho internacional, del hecho internacionalmente ilícito de un Estado;

[...]

En el curso de la labor futura podrán añadirse otras definiciones de términos al proyecto de artículo 2.

D. Naturaleza de las normas que deben codificarse y pertinencia de los acuerdos y las declaraciones unilaterales

83. Parece que la cuestión más importante y complicada es determinar la naturaleza de las normas sobre la sucesión de Estados en relación con la responsabilidad del Estado. El análisis de la práctica de los Estados, la jurisprudencia y la doctrina llevado a cabo hasta la fecha conduce a dos conclusiones preliminares. En primer lugar, la tesis tradicional de la no sucesión ha sido cuestionada por la práctica moderna. En segundo lugar, esto no significa que la tesis opuesta, es decir, la de la sucesión automática en todos los casos, sea cierta. En el mejor de los casos, es posible llegar a la conclusión de que ha habido sucesión en determinadas ocasiones. Hay que probar caso por caso la transmisión o no de las obligaciones o derechos derivados de la responsabilidad del Estado en determinados tipos de sucesión.

84. Asimismo, es importante tener en cuenta que las situaciones de sucesión de Estados, aunque no sean tan inusuales como pudiera parecer a primera vista, tampoco son demasiado frecuentes. Esta afirmación es aún más pertinente en relación con la responsabilidad del Estado. Mientras que todos los casos de sucesión de Estados conllevan la cuestión de la sucesión en materia de tratados, la transmisión de derechos u obligaciones derivados de la responsabilidad del Estado se plantea únicamente en determinados casos de sucesión de Estados. Además, la situación puede variar en los casos de sucesión negociada o sucesión conflictiva.

85. Por último, la sucesión de Estados tiene un carácter altamente político, en particular si es conflictiva. Incluso los casos de sucesión negociada conllevan varias cuestiones complejas y técnicas que se resuelven de común acuerdo entre los Estados interesados. Por lo tanto, en esta esfera las normas de derecho internacional consuetudinario general cristalizan y se establecen lentamente. Los Estados prefieren tener libertad para negociar las condiciones de la sucesión, de ser necesario. Esto también explica el hecho de que hasta la fecha las Convenciones de Viena de 1978 y 1983 hayan sido ratificadas por un reducido número de Estados. La mayoría de ellos tal vez no encuentren útil la codificación de las normas sobre la sucesión de Estados. Sin embargo, la experiencia de los Estados que han vivido un proceso de sucesión en los últimos 25 años demuestra la utilidad de esas normas¹²². Algunos de esos Estados aplicaron dichas normas a su propia sucesión, aunque las Convenciones de Viena todavía no estuvieran en vigor en la fecha de la sucesión.

¹²² Esto se pone de manifiesto en el caso de la Convención de Viena de 1978, en la que son partes 22 Estados (situación al 20 de mayo de 2017). Mientras que la ex-Yugoslavia ratificó la Convención el 28 de abril de 1980 y los seis Estados sucesores pasaron a ser partes en ella por sucesión, la situación de la antigua Checoslovaquia era diferente. Eslovaquia pasó a ser parte el 24 de abril de 1995 y la República Checa el 26 de julio de 1999. Sin embargo, ambos Estados formularon declaraciones con arreglo al artículo 7, párrafos 2 y 3, de dicha Convención en el sentido de que aplicarían las disposiciones de la Convención con respecto a su propia sucesión de Estados, producida antes de la entrada en vigor de la Convención, en relación con cualquier otro Estado contratante o Estado parte en la Convención que aceptara la declaración (véase <https://treaties.un.org/>, cap. XXIII; los textos de las dos declaraciones difieren ligeramente).

86. Esto parece apoyar la opinión de que en el tema que nos ocupa, al igual que en las dos Convenciones de Viena y los artículos sobre la nacionalidad de las personas naturales en relación con la sucesión de Estados, las normas que se han de codificar deberían tener un carácter subsidiario. De este modo, pueden cumplir dos propósitos. En primer lugar, las normas pueden presentarse como un modelo útil que puede ser utilizado y también modificado por los Estados interesados. En segundo lugar, en los casos de falta de acuerdo, pueden constituir normas por defecto que se aplicarían en caso de controversia.

Pertinencia de los acuerdos

87. En principio, el acuerdo entre los Estados interesados debería tener prioridad respecto de las normas generales subsidiarias sobre sucesión que se propongan en los trabajos sobre el tema que nos ocupa. Sin embargo, ello exige un análisis cuidadoso de la pertinencia de esos acuerdos, teniendo en cuenta la norma *pacta tertiis*¹²³. Desde este punto de vista, hay una diferencia significativa entre la Convención de Viena de 1978 y la Convención de Viena de 1983. La primera incluye el artículo 8, que refleja el efecto relativo de los tratados de la siguiente manera:

“Las obligaciones o los derechos de un Estado predecesor derivados de tratados en vigor respecto de un territorio en la fecha de una sucesión de Estados no pasarán a ser obligaciones o derechos del Estado sucesor para con otros Estados partes en esos tratados por el solo hecho de que el Estado predecesor y el Estado sucesor hayan celebrado un acuerdo por el cual dispongan que tales obligaciones o derechos se transmitirán al Estado sucesor”¹²⁴.

88. Sin embargo, cabe mencionar el siguiente extracto del *Summary of Practice of the Secretary-General as Depositary of Multilateral Treaties*:

“Un cambio en la participación entraña un cambio en las obligaciones y derechos de todas las partes en el tratado y no puede, por lo tanto, derivar de las disposiciones de otro tratado, con arreglo a la norma *pacta tertiis nec nocent nec prosunt*, que ha sido codificada en el artículo 34 de la Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados. Sin embargo, si en los acuerdos de transmisión se establece inequívocamente que el Estado sucesor asumirá en adelante todas las obligaciones y disfrutará de todos los derechos que existan en virtud de la aplicación de los tratados, el Secretario General, en caso de recibir ese acuerdo de transmisión, lo trataría como un instrumento de sucesión, pero solo si los tratados en cuestión estuvieran identificados de forma clara y específica”¹²⁵.

89. Por el contrario, no hay ninguna disposición similar en la Convención de Viena de 1983. Tampoco figura una disposición de ese tipo en los artículos sobre la nacionalidad de las personas naturales en relación con la sucesión de Estados. Parece que ello responde al objeto y el fin de los instrumentos respectivos. Por definición, la Convención de Viena de 1978 rige la sucesión en los tratados que obligan al Estado sucesor y a uno o varios terceros Estados. Por consiguiente, la norma *pacta tertiis* siempre es aplicable. Sin embargo, no ocurre necesariamente lo

¹²³ Art. 34 de la Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados, Naciones Unidas, *Treaty Series*, vol. 1155, núm. 18232, pág. 443: “Un tratado no crea obligaciones ni derechos para un tercer Estado sin su consentimiento”.

¹²⁴ Art. 8, párr. 1, de la Convención de Viena sobre la Sucesión de Estados en materia de Tratados.

¹²⁵ *Summary of Practice of the Secretary-General as Depositary of Multilateral Treaties, Prepared by the Treaty Section of the Office of Legal Affairs, ST/LEG/7/Rev.1* (publicación de las Naciones Unidas, núm. de venta: E.94.V.15), pág. 91, párr. 310.

mismo en el caso de la sucesión de Estados en materia de bienes, archivos y deudas de Estado, donde a menudo un acuerdo dispone la distribución de bienes, archivos y deudas entre el Estado predecesor y el Estado sucesor o entre dos o más Estados sucesores.

90. En cuanto a los artículos sobre la nacionalidad de las personas naturales en relación con la sucesión de Estados, se ocupan principalmente de las cuestiones de legislación interna. Como se indica en el comentario de la Comisión, “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”¹²⁶. Por lo tanto, no se consideró necesaria ninguna referencia a la norma *pacta tertiis*.

91. La situación parece más compleja cuando se trata del tema que nos ocupa. Por una parte, las normas sobre la responsabilidad del Estado son diferentes del derecho de los tratados. Mientras que los tratados se basan en el consentimiento de las partes, la responsabilidad del Estado dimana de los hechos internacionalmente ilícitos. Esto puede significar que la norma *pacta tertiis* sea menos importante para la sucesión de Estados en este ámbito. Por otra parte, los acuerdos entre Estados relativos a su sucesión son diferentes en cuanto a su naturaleza. Dichos acuerdos pueden confirmar que un Estado sucesor está dispuesto a aceptar las obligaciones derivadas de la responsabilidad de su Estado predecesor. Sin embargo, también pueden limitar o excluir esas obligaciones. Por ello, es importante el consentimiento de los terceros Estados y ese consentimiento no se puede presumir en todos los casos.

92. Esta es probablemente la razón por la que en la resolución del Institute of International Law aprobada en Tallin en 2015 se prestó atención a las repercusiones de los acuerdos de transmisión y los actos unilaterales (art. 6). En cuanto a la función de los acuerdos, en ese artículo se divide el problema de los acuerdos en dos párrafos:

1. Los acuerdos de transmisión celebrados antes de la fecha de una sucesión de Estados entre el Estado predecesor y una entidad o un movimiento de liberación nacional que representen a un pueblo que tenga derecho a la libre determinación, así como los acuerdos concertados por los Estados interesados después de la fecha de una sucesión de Estados, están sujetos a las normas relativas al consentimiento de las partes y la validez de los tratados reflejadas en la Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados. El mismo principio se aplica a los acuerdos de transmisión concertados entre el Estado predecesor y una de sus entidades autónomas que posteriormente se convierte en un Estado sucesor.

2. Las obligaciones de un Estado predecesor derivadas de un hecho internacionalmente ilícito cometido por este contra otro Estado u otro sujeto de derecho internacional antes de la fecha de una sucesión de Estados no pasarán a ser obligaciones del Estado sucesor para con el Estado o sujeto lesionado por el solo hecho de que el Estado predecesor y el Estado sucesor hayan celebrado un acuerdo por el cual dispongan que tales obligaciones se transmitirán al Estado sucesor¹²⁷.

¹²⁶ Párrafo 2 del comentario del artículo 2 del proyecto de artículos sobre la nacionalidad de las personas naturales en relación con la sucesión de Estados, *Anuario ... 1999*, vol. II (segunda parte), párr. 48.

¹²⁷ Institute of International Law, resolución sobre la sucesión de Estados en materia de responsabilidad internacional, art. 6.

93. Mientras que el párrafo 1 se refiere a la cuestión más general de la validez y los efectos de los acuerdos entre el Estado predecesor y la entidad no estatal (como un movimiento de liberación nacional) o una entidad autónoma de ese Estado desde el punto de vista del derecho de los tratados, el párrafo 2 se refiere a la norma *pacta tertiis* relativa a los acuerdos de transmisión. El contenido del párrafo 1 parece, en general, aceptable. Sin embargo, en el tema que nos ocupa, el Relator Especial se propone abordar algunas cuestiones, como los movimientos de liberación nacional, los insurgentes y otras entidades no estatales, en una etapa posterior.

94. En cuanto al párrafo 2, que refleja en esencia el contenido del artículo 8 de la Convención de Viena de 1978, el análisis de una serie de acuerdos pertinentes sugiere que se debe adoptar un enfoque matizado, que depende en gran medida del contenido de esos acuerdos y las partes en ellos. De hecho, la gran mayoría de los acuerdos son acuerdos de transmisión clásicos entre el Estado predecesor y el Estado sucesor. Hay, por su parte, una segunda categoría integrada por algunos acuerdos referidos a la transmisión de obligaciones que se conciertan entre el Estado sucesor y el tercer Estado o Estados. Por último, también hay unos cuantos acuerdos de naturaleza mixta que no se ajustan a ninguna de las categorías mencionadas.

a. *Acuerdos de transmisión*

95. El primer grupo de ejemplos, y el más importante, está constituido por los acuerdos de transmisión clásicos. Datan de un período que abarca varios decenios (entre 1947 y los años setenta) y están claramente relacionados con el proceso de descolonización. Probablemente uno de los primeros ejemplos es el Acuerdo sobre el Traspaso de Derechos y Obligaciones de Orden Internacional a los Dominios de la India y del Pakistán, en cuyo artículo 4 se dispone lo siguiente: “Con sujeción a los artículos 2 y 3 del presente Acuerdo, los derechos y obligaciones que dimanar de todos los acuerdos internacionales en que la India sea parte en la víspera del día fijado, corresponderán al Dominio de la India y al Dominio del Pakistán y, de resultar necesario, serán repartidos entre estos dos Dominios”¹²⁸.

96. La mayoría de esos acuerdos de transmisión fueron concertados por el Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte con sus antiguos dominios y territorios, como Ceilán¹²⁹, Birmania¹³⁰, Ghana¹³¹, Federación Malaya¹³², Nigeria¹³³, Sierra Leona¹³⁴, Jamaica¹³⁵, Trinidad y Tabago¹³⁶, Malta¹³⁷, Gambia¹³⁸ y Seychelles¹³⁹.

¹²⁸ Acuerdo sobre el Traspaso de Derechos y Obligaciones de Orden Internacional a los Dominios de la India y del Pakistán [anexo del Decreto de Independencia de la India (acuerdos internacionales), 1947], Naciones Unidas, *Legislative Series, Materials on Succession of States, ST/LEG/SER.B/14* (véase la nota 66 *supra*), pág. 162 [se puede consultar en español en el *Anuario ... 1962*, vol. II, pág. 146].

¹²⁹ Acuerdo de Relaciones Exteriores entre el Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte y Ceilán (1947), Naciones Unidas, *Treaty Series*, vol. 86, pág. 25.

¹³⁰ Artículo 2 del Tratado entre el Gobierno del Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte y el Gobierno Provisional de Birmania relativo al Reconocimiento de la Independencia de Birmania y Asuntos Conexos (1947), Naciones Unidas, *Treaty Series*, vol. 70, pág. 183.

¹³¹ Canje de cartas constitutivo de un acuerdo relativo a la sucesión de derechos y obligaciones internacionales por el Gobierno de Ghana (1957), Naciones Unidas, *Treaty Series*, vol. 287, núm. 4189, pág. 233.

¹³² Canje de cartas constitutivo de un acuerdo relativo a la sucesión de derechos y obligaciones dimanantes de instrumentos internacionales (1957), Naciones Unidas, *Treaty Series*, vol. 279, núm. 4046, pág. 287.

¹³³ Canje de cartas constitutivo de un acuerdo relativo a la sucesión de derechos y obligaciones internacionales por el Gobierno de la Federación de Nigeria (1960), Naciones Unidas, *Treaty Series*, vol. 384, núm. 5520, pág. 207.

¹³⁴ Canje de cartas constitutivo de un acuerdo relativo a la sucesión de derechos y obligaciones internacionales por el Gobierno de Sierra Leona (1961), Naciones Unidas, *Treaty Series*, vol. 420, núm. 6036, pág. 11.

Algunos acuerdos adoptaron plenamente la forma de tratados, mientras que otros se plasmaron en un canje de cartas que constituía el acuerdo. Puesto que esos acuerdos son tratados entre el Estado predecesor y el Estado sucesor, es evidente que se aplica la norma *pacta tertiis*.

97. Otros Estados concertaron acuerdos de transmisión similares, como los Países Bajos y los Estados Unidos de Indonesia¹⁴⁰ (si bien en este caso la situación es menos clara: parece que el acuerdo se refiere únicamente a la sucesión o terminación de ciertos tratados), Francia y la India¹⁴¹, Laos¹⁴² y Marruecos¹⁴³, o Italia y Somalia¹⁴⁴. Otro acuerdo de transmisión fue el celebrado entre Nueva Zelandia y Samoa Occidental¹⁴⁵.

98. Hay un acuerdo que merece mención aparte porque, si bien tiene la mayoría de las características de la transmisión, cuenta con más partes además del Estado predecesor (Reino Unido) y el Estado sucesor (Chipre). En el párrafo 1 del artículo 8 del Tratado de Creación de la República de Chipre (1960) se dispone lo siguiente: “Todas las obligaciones y responsabilidades internacionales del Gobierno del Reino Unido serán asumidas en adelante por el Gobierno de la República de Chipre, en la medida en que puedan considerarse aplicables a la República de Chipre”. El párrafo 2 se refiere de manera similar a los derechos y beneficios internacionales¹⁴⁶. La naturaleza mixta dimana del hecho de que este acuerdo fue concertado por cuatro partes, ya que, además del Reino Unido y Chipre, también fue suscrito por Grecia y Turquía. Por consiguiente, es vinculante para todas las partes, que son las que probablemente se vean más afectadas por la transmisión de derechos y obligaciones. Sin embargo, en lo que respecta a otros Estados, el tratado está sujeto a la norma *pacta tertiis*.

¹³⁵ Canje de cartas constitutivo de un acuerdo relativo a la sucesión de derechos y obligaciones internacionales por el Gobierno de Jamaica (1962), Naciones Unidas, *Treaty Series*, vol. 457, núm. 6580, pág. 117.

¹³⁶ Canje de cartas constitutivo de un acuerdo relativo a la sucesión de derechos y obligaciones internacionales por el Gobierno de Trinidad y Tabago (1962), Naciones Unidas, *Treaty Series*, vol. 457, núm. 6581, pág. 123.

¹³⁷ Canje de cartas constitutivo de un acuerdo relativo a la sucesión de derechos y obligaciones internacionales por el Gobierno de Malta (1964), Naciones Unidas, *Treaty Series*, vol. 525, núm. 7594, pág. 221.

¹³⁸ Canje de cartas constitutivo de un acuerdo relativo a la sucesión de derechos y obligaciones internacionales por el Gobierno de Gambia (1966), Naciones Unidas, *Treaty Series*, vol. 573, núm. 8333, pág. 203.

¹³⁹ Canje de notas constitutivo de un acuerdo relativo a la sucesión en materia de tratados (1976), Naciones Unidas, *Treaty Series*, vol. 1038, núm. 15527, pág. 135.

¹⁴⁰ Artículo 5 del proyecto de acuerdo sobre medidas de transición, en el Acuerdo de la Conferencia de Mesa Redonda entre el Gobierno del Reino de los Países Bajos y el Gobierno de la República de Indonesia (1949), Naciones Unidas, *Treaty Series*, vol. 69, núm. 894, págs. 3 y ss., en especial pág. 266.

¹⁴¹ Art. 3 del Acuerdo entre la India y Francia para la Solución de la Cuestión del Futuro de los Establecimientos Franceses en la India (1954), Naciones Unidas, *Legislative Series, Materials on Succession of States in Respect of Matters other than Treaties*, ST/LEG/SER.B/17 (véase la nota 77 *supra*), pág. 80: “El Gobierno de la India sucederá en los derechos y obligaciones derivados de los actos de la administración francesa que sean vinculantes para esos establecimientos”.

¹⁴² Art. 1 del Tratado de Amistad y Asociación entre el Reino de Laos y la República Francesa (1953), Naciones Unidas, *Legislative Series, Materials on Succession of States*, ST/LEG/SER.B/14 (véase la nota 66 *supra*), págs. 72 y 188.

¹⁴³ Art. 11 del Tratado entre Francia y Marruecos (1956), *ibid.*, pág. 169.

¹⁴⁴ Tratado de Amistad, con Canje de Notas (1960), *ibid.*, pág. 169.

¹⁴⁵ Canje de cartas constitutivo de un acuerdo relativo a la sucesión de derechos y obligaciones internacionales por el Gobierno de Samoa Occidental (1962), Naciones Unidas, *Treaty Series*, vol. 476, núm. 6898, pág. 3.

¹⁴⁶ Artículo 8 del Tratado de Creación de la República de Chipre (1960), Naciones Unidas, *Treaty Series*, vol. 382, núm. 5476, pág. 8.

99. Una conclusión provisional sería que los acuerdos de transmisión son acuerdos entre el Estado predecesor y el Estado sucesor y, por tanto, se aplica la norma *pacta tertiis*. En su mayoría esos acuerdos se refieren a la sucesión en materia de tratados. Sin embargo, también abordan la transmisión de obligaciones y responsabilidades derivadas de su aplicación. Dichos acuerdos pueden producir ciertos efectos en los terceros Estados. En cuanto a esos posibles efectos, se debería tener en cuenta lo dispuesto en los artículos 35 y 36 de la Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados. En lo que respecta a los derechos de terceros Estados, se puede presumir su consentimiento. Podrá contemplarse una transmisión al Estado sucesor de las obligaciones derivadas de la responsabilidad del Estado a fin de otorgar derechos al tercer Estado lesionado. Sin embargo, también es posible que la sucesión implique algunas obligaciones para terceros Estados. En ese caso es necesario que el tercer Estado acepte expresamente tales obligaciones.

b. *Acuerdos de reclamaciones*

100. De mayor interés para el presente tema son otros acuerdos que pueden denominarse acuerdos de reclamaciones. Esos acuerdos parecen tener ciertas características distintivas. Se trata de acuerdos que se celebran entre el Estado sucesor y el tercer Estado que se vio afectado por un hecho internacionalmente ilícito cometido por el Estado predecesor. Esos acuerdos son menos numerosos, aunque muy importantes, porque están directamente relacionados con la transmisión de las obligaciones derivadas de la responsabilidad del Estado. Además, esos acuerdos no están vinculados al contexto de la descolonización, puesto que aparecen incluso antes y también después de ese período. Por lo tanto, también pueden arrojar más luz sobre otras categorías de sucesión de Estados.

101. Uno de los primeros ejemplos es el acuerdo de 1921 entre Austria, Hungría y los Estados Unidos de América. Conforme a su artículo I, “los tres Gobiernos acordarán la selección de un comisionado que se pronunciará sobre todas las reclamaciones por pérdidas, daños o lesiones sufridos por los Estados Unidos o sus nacionales que estén contemplados en las disposiciones del Tratado de 24 de agosto de 1921 entre Austria y los Estados Unidos o el Tratado de 29 de agosto de 1921 entre los Estados Unidos y Hungría o los Tratados de Saint-Germain-en-Laye o Trianón y determinará las cantidades que habrán de pagar Austria y Hungría a los Estados Unidos en satisfacción de todas esas reclamaciones”¹⁴⁷.

102. Otro ejemplo es la Convención de Reclamaciones entre los Estados Unidos de América y Panamá. En su artículo I se dispone, entre otras cosas, lo siguiente: “en caso de que se determine en el arbitraje que existe una responsabilidad original por parte de Colombia, en qué medida, en su caso, la República de Panamá ha sucedido a Colombia en tal responsabilidad a raíz de su separación de Colombia el 3 de noviembre de 1903, y el Gobierno de Panamá conviene en cooperar con el Gobierno de los Estados Unidos mediante declaraciones amistosas en la negociación de ese acuerdo arbitral entre los tres países”¹⁴⁸.

103. Una conclusión provisional sería que esos acuerdos resuelven ciertas cuestiones de la sucesión de Estados en materia de obligaciones derivadas de la responsabilidad del Estado entre las partes, pero no contemplan obligaciones ni derechos respecto de terceros. Por lo tanto, en este ámbito no se aplica la norma

¹⁴⁷ Acuerdo para la Determinación de las Cantidades que Han de Pagar Austria y Hungría en Cumplimiento de sus Obligaciones Conforme a los Tratados Concertados por los Estados Unidos con Austria el 24 de agosto de 1921 y con Hungría el 29 de agosto de 1921 (1924), Sociedad de las Naciones, *Treaty Series*, vol. 48, núm. 1151, pág. 69.

¹⁴⁸ Art. I de la Convención de Reclamaciones entre los Estados Unidos de América y Panamá (1926), UNRIAA, vol. VI, pág. 301 y ss., en especial pág. 302.

pacta tertiis. Además, esos acuerdos son vinculantes y tienen prelación sobre cualquier posible norma general (subsidiaria).

c. *Otros acuerdos*

104. El siguiente grupo de acuerdos parece el más heterogéneo. Ese grupo de acuerdos se diferencia de los acuerdos de transmisión clásicos y los acuerdos de reclamaciones. En algunos de esos acuerdos hay más de dos partes. Esos acuerdos son los más recientes y se han celebrado fuera del contexto de la descolonización, a partir de los años noventa.

105. El primer ejemplo se refiere a la unificación de Alemania, puesto que el artículo 24 del Tratado relativo al Establecimiento de la Unidad Alemana, de 1990, se ocupa de la resolución de las reclamaciones y deudas frente a países extranjeros y la República Federal de Alemania. En ese artículo se establece que “la resolución de las reclamaciones y deudas pendientes cuando produzca efecto la adhesión se llevará a cabo siguiendo las instrucciones del Ministro Federal de Finanzas y bajo su supervisión”¹⁴⁹.

106. Aunque esta disposición podría asimilarse a los acuerdos de transmisión, puede diferenciarse de ellos por el hecho de que es el Estado sucesor el que acepta, en principio, obligaciones frente a terceros Estados y, además, establece ciertas medidas administrativas.

107. Este es un elemento característico de la última generación de acuerdos. Otro ejemplo es el Acuerdo Concertado entre la República del Sudán y la República de Sudán del Sur sobre Ciertas Cuestiones Económicas, de 2012. Dicho Acuerdo se celebró y se aplica en circunstancias muy diferentes. En primer lugar, se trata de un acuerdo entre el Estado predecesor y el Estado sucesor en un caso de separación de una parte del territorio (secesión). En segundo lugar, solo regula sus derechos y obligaciones mutuos de carácter financiero. Por lo tanto, está más cerca de un acuerdo de liquidación de deudas. En tercer lugar, la cancelación de las reclamaciones pendientes entre las partes se produce sin perjuicio de las reclamaciones que puedan formular los particulares. En cuarto lugar, el acuerdo prevé el establecimiento de comités mixtos o mecanismos similares¹⁵⁰.

108. El acuerdo más complejo es el que resuelve la sucesión de la ex-Yugoslavia. Siguiendo la recomendación de la Comisión Badinter, los Estados sucesores de la ex-Yugoslavia tuvieron que resolver mediante acuerdos todas las cuestiones relativas a la sucesión de Estados. El Acuerdo sobre Cuestiones de Sucesión se

¹⁴⁹ Art. 24 del Tratado relativo al Establecimiento de la Unidad Alemana (1990), *Bundesgesetzblatt* (Boletín Oficial de la República Federal de Alemania), parte II, núm. 35, 28 de septiembre de 1990, pág. 885. Se puede consultar en inglés en *International Legal Materials*, vol. 30, pág. 457; el texto que ahí figura es la traducción proporcionada por el *German Historical Institute* de Washington D.C. (http://germanhistorydocs.ghi-dc.org/sub_document.cfm?document_id=78).

¹⁵⁰ Art. 5 del Acuerdo Concertado entre la República del Sudán y la República de Sudán del Sur sobre Ciertas Cuestiones Económicas (2012), que se puede consultar en el documento S/2012/733 “5.1.1 Cada Parte conviene en cancelar y condonar de manera incondicional e irrevocable las deudas por pagos atrasados no relacionados con el petróleo, así como otras deudas financieras no relacionadas con el petróleo, pendientes de cobro a la otra Parte. [...] 5.1.2 A tal fin, cada Parte reconoce que no quedará ninguna deuda pendiente respecto de la otra Parte en relación con esos pagos atrasados u otras reclamaciones financieras. 5.1.3 Las Partes convienen en que las disposiciones del artículo 5.1.1 no serán obstáculo para las reclamaciones de particulares. [...] 5.1.4 Las Partes convienen en adoptar las medidas que sean necesarias, incluido el establecimiento de comités conjuntos o de cualquier otro mecanismo viable, para apoyar y facilitar la sustanciación de las reclamaciones de los nacionales o las personas jurídicas de cualquier Estado conforme a lo dispuesto en las leyes aplicables en cada Estado”.

celebró el 29 de junio de 2001. Según su preámbulo, el Acuerdo se concluyó tras negociaciones “para establecer y determinar la distribución equitativa entre ellos de los derechos, obligaciones, activos y pasivos de la ex República Federativa Socialista de Yugoslavia”. El artículo 2 del anexo F del Acuerdo se ocupaba de las cuestiones relativas a los hechos ilícitos internacionales contra terceros Estados anteriores a la fecha de la sucesión y disponía lo siguiente:

“Todas las reclamaciones contra la República Federativa Socialista de Yugoslavia que no estén de ningún modo contempladas en el presente Acuerdo deberán ser examinadas por el Comité Conjunto Permanente establecido conforme al artículo 4 del presente Acuerdo. Los Estados sucesores se informarán entre sí de todas esas reclamaciones formuladas contra la República Federativa Socialista de Yugoslavia”.

109. De este pasaje, que establece un mecanismo especial para las reclamaciones pendientes presentadas contra la República Federativa Socialista de Yugoslavia, se puede inferir que las obligaciones del Estado predecesor no desaparecen¹⁵¹. Además, el artículo 1 del anexo F se refiere a la transmisión de las reclamaciones del Estado predecesor a un Estado sucesor¹⁵².

110. El carácter específico de ese acuerdo se debe a que fue concertado por cinco Estados sucesores, antiguas repúblicas federadas de Yugoslavia (Bosnia y Herzegovina, Croacia, Eslovenia, ex República Yugoslava de Macedonia y Serbia). No es un acuerdo de transmisión porque el Estado predecesor había dejado de existir. Tampoco es un caso de acuerdo de reclamaciones. Sin embargo, habría que examinar detenidamente este acuerdo y su aplicación, probablemente en uno de los informes futuros del Relator Especial. También se suscita en relación con este acuerdo la cuestión de la pluralidad de Estados responsables¹⁵³ y la de la responsabilidad compartida¹⁵⁴. La cuestión de la pluralidad de Estados sucesores también se abordó en la resolución de 2015 del Institute of International Law¹⁵⁵. Por lo tanto, parece prematuro extraer conclusiones en esta etapa temprana de examen del tema.

111. Sin embargo, los párrafos anteriores de la presente sección permiten extraer determinadas conclusiones sobre los efectos de los acuerdos en la sucesión de Estados en relación con la responsabilidad del Estado. Parece que hay que tener en cuenta los acuerdos de transmisión, los acuerdos de reclamaciones y otros acuerdos cuando se trata de la transmisión de obligaciones o derechos derivados de la responsabilidad del Estado. Si bien los acuerdos de transmisión están sujetos a la norma *pacta tertiis* y requieren el consentimiento de los terceros Estados, otros acuerdos tienen plenos efectos de conformidad con sus disposiciones y las normas

¹⁵¹ Véase Dumberry, *State Succession* (véase la nota 41 *supra*), pág. 121.

¹⁵² “Todos los derechos e intereses que pertenecían a la República Federativa Socialista de Yugoslavia y que no estén de ningún modo contemplados en el presente Acuerdo (incluidos, entre otros, las patentes, las marcas registradas, los derechos de autor, las regalías y las reclamaciones de la República Federativa Socialista de Yugoslavia, así como las deudas contraídas con la República Federativa Socialista de Yugoslavia), se distribuirán entre los Estados sucesores, teniendo en cuenta la proporción para la división de los activos financieros de la República Federativa Socialista de Yugoslavia que figura en el anexo C del presente Acuerdo”.

¹⁵³ Véase el artículo 47 (Pluralidad de Estados responsables) del proyecto de artículos sobre la responsabilidad del Estado por hechos internacionalmente ilícitos y sus comentarios, *Anuario ... 2001*, vol. II (segunda parte) y corrección, párr. 77.

¹⁵⁴ Véase, por ejemplo, A. Nollkaemper e I. Plakokefalos (eds.), *Principles of Shared Responsibility in International Law: An Appraisal of the State of Art* (Cambridge, Cambridge University Press, 2014); Nollkaemper y Plakokefalos (eds.), *The Practice of Shared Responsibility in International Law* (Cambridge, Cambridge University Press, 2017).

¹⁵⁵ Institute of International Law, resolución sobre la sucesión de Estados en materia de responsabilidad internacional, art. 7.

del derecho de los tratados. Sobre la base de estas consideraciones, se propone el siguiente proyecto de artículo:

Proyecto de artículo 3: Pertinencia de los acuerdos para la sucesión de Estados en materia de responsabilidad

1. Las obligaciones de un Estado predecesor derivadas de un hecho internacionalmente ilícito cometido por este contra otro Estado u otro sujeto de derecho internacional antes de la fecha de una sucesión de Estados no pasarán a ser obligaciones del Estado sucesor para con el Estado o sujeto lesionado por el solo hecho de que el Estado predecesor y el Estado sucesor hayan celebrado un acuerdo por el cual dispongan que tales obligaciones se transmitirán al Estado sucesor.

2. Los derechos que tenga un Estado predecesor derivados de un hecho internacionalmente ilícito frente a otro Estado antes de la fecha de una sucesión de Estados no pasarán a ser derechos del Estado sucesor frente al Estado responsable por el solo hecho de que el Estado predecesor y el Estado sucesor hayan celebrado un acuerdo por el cual dispongan que tales derechos se transmitirán al Estado sucesor.

3. Otros acuerdos distintos de un acuerdo de transmisión producen plenos efectos sobre la transmisión de obligaciones o derechos derivados de la responsabilidad del Estado. Todo acuerdo obliga a las partes y debe ser cumplido por ellas de buena fe.

4. Los párrafos precedentes se entenderán sin perjuicio de las normas aplicables del derecho de los tratados, en particular la norma *pacta tertiis* reflejada en los artículos 34 a 36 de la Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados.

Pertinencia de los actos unilaterales

112. La siguiente y última cuestión que debe abordarse en el presente informe se refiere a la función de los actos unilaterales. Al igual que en el caso de los acuerdos de transmisión, la Convención de Viena de 1978 adopta un enfoque estricto respecto de la pertinencia de los actos unilaterales: “Las obligaciones o los derechos derivados de tratados en vigor respecto de un territorio en la fecha de una sucesión de Estados no pasarán a ser obligaciones o derechos del Estado sucesor ni de otros Estados partes en esos tratados por el solo hecho de que el Estado sucesor haya formulado una declaración unilateral en la que se prevea el mantenimiento en vigor de los tratados respecto de su territorio”¹⁵⁶.

113. En el artículo 6, párrafo 3, de la resolución del Institute of International Law se reproduce casi literalmente este texto¹⁵⁷. La única diferencia es que en este caso se habla solamente de las obligaciones del Estado predecesor con respecto a un hecho internacionalmente ilícito aceptadas por el Estado sucesor. Esta norma, que está plenamente justificada cuando se trata de *obligaciones o derechos* dimanantes de los tratados en el ámbito de la sucesión de Estados en materia de tratados, parece plantear algunos problemas en el contexto de la responsabilidad del Estado. Es difícil comprender por qué el Estado sucesor no puede aceptar con efectos

¹⁵⁶ Art. 9, párr. 1, de la Convención de Viena sobre la Sucesión de Estados en materia de Tratados.

¹⁵⁷ Art. 6: “3. Las obligaciones de un Estado predecesor derivadas de un hecho internacionalmente ilícito cometido por este contra otro Estado u otro sujeto de derecho internacional antes de la fecha de una sucesión de Estados no pasarán a ser obligaciones del Estado sucesor para con el Estado o sujeto lesionado por el solo hecho de que el Estado sucesor haya aceptado que se le transmitan tales obligaciones”.

jurídicamente vinculantes solo las *obligaciones* del Estado predecesor respecto de un hecho internacionalmente ilícito cometido por el Estado predecesor contra otro Estado antes de la fecha de la sucesión de Estados. Esto es especialmente importante en los casos en los que el Estado predecesor ha dejado de existir. ¿Significa que las consecuencias jurídicas no pueden ser aceptadas por el Estado sucesor?

114. En el presente informe no estamos dispuestos a aceptar esta solución rápidamente. En lugar de ello, se propone analizar en primer lugar algunos ejemplos de actos unilaterales y a continuación las normas pertinentes sobre la responsabilidad del Estado y los actos unilaterales de los Estados aprobadas hasta ahora por la Comisión. Solo sobre la base de este análisis se podrán proponer algunas conclusiones.

115. Cabe señalar que esos actos, que son actos unilaterales desde el punto de vista del derecho internacional, suelen adoptar la forma de leyes o incluso leyes constitucionales. Por lo tanto, tienen cierta autoridad y otros Estados u otras personas pueden basarse en ellos.

116. Uno de los primeros ejemplos modernos de esos actos es el artículo 76 de la Ley de Malasia: “1) Todos los derechos, deudas y obligaciones relativos a cualquier cuestión que fueran responsabilidad del Gobierno de un Estado de Borneo o de Singapur inmediatamente antes de la creación de Malasia (Día de Malasia), pero que en ese día pasen a ser responsabilidad del Gobierno Federal, se transmitirán en ese momento a la Federación, salvo acuerdo en contrario entre el Gobierno Federal y el Gobierno del Estado”¹⁵⁸.

117. Otro ejemplo de legislación que puede interpretarse como reconocimiento del comportamiento de los órganos del Estado predecesor es el artículo 140, párrafo 3, de la Constitución de Namibia, que está redactado de la siguiente manera:

“Todas las actuaciones realizadas de conformidad con esas leyes antes de la fecha de la independencia por el Gobierno o por un ministro u otro funcionario de la República de Sudáfrica se considerarán realizadas por el Gobierno de la República de Namibia o el ministro o funcionario correspondiente del Gobierno de la República de Namibia, a menos que sean posteriormente revocadas en virtud de una ley del Parlamento, y todas las actuaciones realizadas por la Comisión de Gobierno se considerarán realizadas por la Comisión de Administración Pública a que se hace referencia en el artículo 112 de la presente Constitución a menos que una ley del Parlamento dictamine otra cosa”¹⁵⁹.

118. Por último, pero no por ello menos importante, habría que mencionar el artículo 5 de la Ley Constitucional de la República Checa sobre las medidas relacionadas con la disolución de la República Federativa Checa y Eslovaca:

“2) La República Checa asume todos los derechos y obligaciones de la República Federativa Checa y Eslovaca no especificados en el artículo 4 derivados de las leyes internacionales en la fecha de la disolución de la República Federativa Checa y Eslovaca, con excepción de los derechos y obligaciones de la República Federativa Checa y Eslovaca vinculados a los territorios soberanos de la República Federativa Checa y Eslovaca que no son territorios soberanos de la República Checa. Ello no afecta en modo alguno a cualquier reclamación de la República Checa frente a la República Eslovaca

¹⁵⁸ Art. 76 de la Ley de Malasia, 1963, Naciones Unidas, *Legislative Series, Materials on Succession of States*, [ST/LEG/SER.B/14](#) (véase la nota 66 *supra*), pág. 93.

¹⁵⁹ Artículo 140 3) de la Constitución de Namibia (1990), documento [S/20967/Add.2](#).

derivada de las obligaciones jurídicas internacionales de la República Federativa Checa y Eslovaca aceptadas por la República Checa en virtud de la presente disposición”¹⁶⁰.

119. En el caso de la disolución de Checoslovaquia, los Parlamentos nacionales checo y eslovaco declararon su disposición a asumir los derechos y obligaciones dimanantes de los tratados internacionales del Estado predecesor antes de la disolución¹⁶¹. De hecho, hubo varios actos unilaterales encaminados a aceptar los derechos y obligaciones del Estado predecesor. Primero tuvo lugar la declaración de los Parlamentos nacionales de 3 de diciembre y 17 de diciembre de 1992, respectivamente. Posteriormente se promulgaron leyes, como la Ley Constitucional núm. 4/1993, aprobada por el Consejo Nacional de la República Checa.

120. También constituye una práctica significativa que tanto la República Checa como la República Eslovaca, cuando solicitaron su admisión como miembros del Consejo de Europa después de la disolución de Checoslovaquia y su adhesión al Convenio Europeo de Derechos Humanos, aceptaron las obligaciones dimanantes de ese Convenio entre el 1 de enero y el 30 de junio de 1993. El Comité de Ministros del Consejo de Europa, en la 496ª reunión de los Delegados de los Ministros, celebrada el 30 de junio de 1993, decidió, entre otras cosas, que la República Checa y Eslovaquia serían consideradas partes en el Convenio para la Protección de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales a partir del 1 de enero de 1993 y que se consideraría que ambos Estados estaban vinculados a partir de esa fecha por las declaraciones formuladas por la República Federativa Checa y Eslovaca en relación con los artículos 25 y 46 del Convenio¹⁶². Esta aceptación de la jurisdicción del Tribunal Europeo de Derechos Humanos puede entenderse como una aceptación por parte de los Estados sucesores de su responsabilidad en virtud del Convenio, tanto por los hechos cometidos por Checoslovaquia antes de la fecha de la sucesión como por sus propios hechos en el período en el que no eran oficialmente partes en el Convenio.

121. Los nuevos argumentos a favor de reconocer ciertos efectos a los actos unilaterales en la sucesión de Estados en materia de responsabilidad pueden extraerse de la codificación de las normas sobre la responsabilidad del Estado. Es bien sabido que los artículos sobre la responsabilidad del Estado por hechos internacionalmente ilícitos, tras presentar siete motivos de atribución del comportamiento a un Estado (en los arts. 4 a 10), también introducen en su artículo 11 la hipótesis de un comportamiento que el Estado reconoce y adopta como propio¹⁶³.

122. Aunque esta norma de atribución contempla principalmente situaciones en las que un Estado, mediante actos o declaraciones de sus órganos oficiales, reconoce y adopta los hechos ilícitos de particulares, también puede utilizarse, *mutatis mutandis*, para los hechos internacionalmente ilícitos del Estado predecesor aceptados por el Estado sucesor. En realidad, algunos casos de sucesión muestran,

¹⁶⁰ Art. 5 2) de la Ley Constitucional núm. 4/1993, sobre las medidas relacionadas con la disolución de la República Federativa Checa y Eslovaca.

¹⁶¹ Véanse la proclamación del Consejo Nacional de Eslovaquia (véase la nota 82 *supra*) y la proclamación del Consejo Nacional de la República Checa (*ibid.*).

¹⁶² Véase la nota de la secretaria del Consejo de Europa, en www.coe.int/en/web/conventions/full-list/-/conventions/treaty/005/declarations?p_auth=KeXkQm3P&_coconventions_WAR_coeconventionsportlet_enVigueur=false&_coconventions_WAR_coeconventionsportlet_searchBy=state&_coconventions_WAR_coeconventionsportlet_codePays=CZE&_coconventions_WAR_coeconventionsportlet_codeNature=10.

¹⁶³ Art. 11: “El comportamiento que no sea atribuible al Estado en virtud de los artículos precedentes se considerará, no obstante, hecho de ese Estado según el derecho internacional en el caso y en la medida en que el Estado reconozca y adopte ese comportamiento como propio”.

en particular en casos de disolución, que un órgano del Estado predecesor (personas que actúan en esa condición) simplemente se convierte o integra en un órgano del Estado sucesor. Parece lógico admitir que el Estado sucesor pueda adoptar ese comportamiento como propio.

123. Este argumento está respaldado por el comentario del artículo 11 de la Comisión, referido al arbitraje en el caso relativo a la *Concesión de los faros del Imperio Otomano*¹⁶⁴, en el que un tribunal declaró en su laudo que Grecia era responsable de la violación de un acuerdo de concesión celebrado por Creta en una época en que esta era un territorio autónomo del Imperio Otomano, en parte porque Grecia había asumido dicha violación “como si se tratara de un acto ajustado a derecho y [...] finalmente la había mantenido, incluso después de adquirir la soberanía territorial sobre la isla”. En el comentario se señala a continuación que, en el contexto de la sucesión de Estados, “no está claro si el nuevo Estado sucede en la responsabilidad del Estado predecesor con respecto a su territorio. Sin embargo, si el Estado sucesor, frente a un hecho ilícito continuo en su territorio, acepta y mantiene la situación, se podrá fácilmente deducir que asume la responsabilidad de ese hecho”¹⁶⁵.

124. Por supuesto, esto no significa que todo acto unilateral pueda producir los efectos jurídicos de la aceptación por el Estado sucesor de todas o algunas de las obligaciones dimanantes del hecho internacionalmente ilícito del Estado predecesor. Ese acto unilateral (reconocimiento o adopción) está, sin duda, sujeto a las normas del derecho internacional que rigen los actos unilaterales de los Estados. Estas normas ya fueron codificadas por la Comisión en trabajos anteriores¹⁶⁶.

125. Sin afán de exhaustividad, es útil recordar al menos algunos de los principios rectores aplicables a las declaraciones unilaterales de los Estados que podrían servir de base para el debate de la Comisión sobre las declaraciones unilaterales que pueden constituir aceptación de obligaciones derivadas de la responsabilidad del Estado predecesor.

126. En primer lugar, la redacción del principio rector 1 es muy importante, puesto que tiene por objeto definir los actos unilaterales e indicar en qué se basan: “Unas declaraciones formuladas públicamente por las que se manifieste la voluntad de obligarse podrán surtir el efecto de crear obligaciones jurídicas. Cuando se dan las condiciones para que eso ocurra, el carácter obligatorio de tales declaraciones se funda en la buena fe; en tal caso, los Estados interesados podrán tenerlas en cuenta y basarse en ellas; esos Estados tienen derecho a exigir que se respeten esas obligaciones”. En principio, no hay ninguna razón para que a los actos unilaterales del Estado sucesor que asuma la responsabilidad por los hechos ilícitos de su predecesor no se les aplique este principio rector. A diferencia de los acuerdos, que se basan en el consentimiento (incluidas las consecuencias de la norma *pacta tertiis*), las declaraciones unilaterales basan su carácter vinculante en la buena fe.

¹⁶⁴ *Affaire relative à la concession des phares de l'Empire ottoman*, UNRIAA, vol. XII (publicación de las Naciones Unidas, núm. de venta: 63.V.3), pág. 155 y ss., en especial pág. 198 (1956).

¹⁶⁵ Párrafo 3 del comentario del artículo 11, *Anuario ... 2001*, vol. II (segunda parte) y corrección, párr. 77.

¹⁶⁶ Principios rectores aplicables a las declaraciones unilaterales de los Estados capaces de crear obligaciones jurídicas, resolución 61/34 de la Asamblea General, de 4 de diciembre de 2006. El texto de los principios rectores aplicables a las declaraciones unilaterales de los Estados capaces de crear obligaciones jurídicas, con los comentarios correspondientes, se reproduce en el *Anuario ... 2006*, vol. II (segunda parte), párrs. 176 y 177.

127. En segundo lugar, “todo Estado tiene capacidad para contraer obligaciones jurídicas mediante declaraciones unilaterales”¹⁶⁷. Esta es una declaración muy firme, que solo un buen argumento podría refutar con respecto a los Estados sucesores. Sin embargo, el Relator Especial no ha encontrado ningún argumento en ese sentido.

128. En tercer lugar, “una declaración unilateral obliga internacionalmente al Estado solo si emana de una autoridad que tenga competencia a estos efectos”¹⁶⁸. El principio rector 4 se refiere concretamente a jefes de Estado o de Gobierno y a ministros de relaciones exteriores. Añade, no obstante, que “otras personas que representan al Estado en esferas determinadas podrán ser autorizadas para obligar a este, mediante sus declaraciones, en las materias que correspondan a su esfera de competencia”. Sin duda, los parlamentos nacionales, en particular en los países con un sistema de democracia parlamentaria, pueden obligar al Estado aprobando leyes sobre la sucesión de Estados.

129. En cuarto lugar, “las declaraciones unilaterales podrán ser dirigidas a la comunidad internacional en su conjunto, a uno o varios Estados o a otras entidades”¹⁶⁹. Este principio rector también parece apropiado para la asunción de un hecho ilícito del Estado predecesor por el Estado sucesor. En función de la situación particular, en concreto la naturaleza de la obligación incumplida, las consecuencias jurídicas de la responsabilidad del Estado pueden producirse *inter partes*, *erga omnes partes* o incluso *erga omnes*.

130. Por otro lado, “una declaración unilateral entraña obligaciones para el Estado que la ha formulado solo si se enuncia en términos claros y específicos. En caso de duda en cuanto al alcance de las obligaciones resultantes de una declaración de esta índole, tales obligaciones deberán ser interpretadas restrictivamente”¹⁷⁰. Se trata de una especificación muy importante, que debería tenerse en cuenta respecto de los efectos de los actos unilaterales en la sucesión de Estados en relación con la responsabilidad del Estado.

131. Por último, “de la declaración unilateral de un Estado no puede resultar ninguna obligación para los demás Estados. No obstante, el otro Estado o los otros Estados interesados pueden contraer obligaciones en relación con una declaración unilateral de esa índole en la medida en que hayan aceptado claramente tal declaración”¹⁷¹. Esta es probablemente una de las conclusiones más importantes que se deben extraer de los principios rectores aplicables a las declaraciones unilaterales de los Estados a los efectos del tema que nos ocupa. Esa conclusión sugiere que deben tratarse de forma diferente la transmisión de obligaciones y la transmisión de derechos dimanantes de la responsabilidad del Estado en virtud de una declaración unilateral del Estado sucesor. Mientras que los derechos derivados de la responsabilidad del Estado no pueden ser asumidos por el Estado sucesor solo por medio de su declaración unilateral (ya que implica obligaciones de otros Estados), se debería admitir la aceptación por el Estado sucesor de las obligaciones dimanantes de la responsabilidad del Estado.

132. Sobre la base de estas consideraciones, se propone el siguiente proyecto de artículo:

Proyecto de artículo 4: Declaración unilateral de un Estado sucesor

1. Los derechos de un Estado predecesor derivados de un hecho internacionalmente ilícito cometido contra este por otro Estado u otro sujeto

¹⁶⁷ Principio rector 2.

¹⁶⁸ Principio rector 4.

¹⁶⁹ Principio rector 6.

¹⁷⁰ Principio rector 7.

¹⁷¹ Principio rector 9.

de derecho internacional antes de la fecha de una sucesión de Estados no pasarán a ser derechos del Estado sucesor por el solo hecho de que el Estado sucesor haya formulado una declaración unilateral por la que asuma todos los derechos y obligaciones del Estado predecesor.

2. Las obligaciones de un Estado predecesor con respecto a un hecho internacionalmente ilícito cometido por este contra otro Estado u otro sujeto de derecho internacional antes de la fecha de una sucesión de Estados no pasarán a ser obligaciones del Estado sucesor para con el Estado o sujeto lesionado por el solo hecho de que el Estado sucesor haya aceptado que se le transmitan tales obligaciones, a menos que formule una declaración unilateral en términos claros y específicos.

3. Las declaraciones unilaterales de un Estado sucesor y sus efectos rigen por las normas de derecho internacional aplicables a los actos unilaterales de los Estados.

Capítulo III

Labor futura

Programa de trabajo futuro

133. En cuanto al programa de trabajo futuro sobre el presente tema, el Relator Especial tiene la intención de dividir la materia en cuatro informes. El segundo informe (2018) debería abordar las cuestiones de la transmisión de las obligaciones derivadas del hecho internacionalmente ilícito del Estado predecesor. Se deberían distinguir los casos en los que ha desaparecido el Estado originario (disolución y unificación) y los casos en los que se mantiene el Estado predecesor (transferencia territorial, secesión y nuevos Estados independientes). El tercer informe (2019), a su vez, debería centrarse en la transmisión al Estado sucesor de los derechos o reclamaciones de un Estado predecesor lesionado. En el cuarto informe (2020) se podrían tratar cuestiones de procedimiento y cuestiones diversas, como la pluralidad de Estados sucesores y la cuestión de la responsabilidad compartida, o una posible aplicación de las normas sobre sucesión de Estados en relación con la responsabilidad del Estado a las organizaciones internacionales lesionadas o a los particulares perjudicados. Dependiendo de los progresos del debate sobre los informes y el volumen de trabajo general de la Comisión, podría aprobarse el proyecto de artículos completo en primera lectura en 2020 o, a más tardar, en 2021.
