



Asamblea General

Distr. general
2 de mayo de 2019
Español
Original: inglés

Comisión de Derecho Internacional

71^{er} período de sesiones

Ginebra, 29 de abril a 7 de junio y

8 de julio a 9 de agosto de 2019

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

Presentado por Pavel Šturma, Relator Especial**

Índice

	<i>Página</i>
Primera parte: Introducción	3
I. Sinopsis de la labor realizada sobre el tema	3
A. Resumen del debate en la Sexta Comisión	4
B. Enfoque general (metodología) del informe	6
C. Consideraciones generales adicionales	8
Segunda parte: Reparación por el perjuicio resultante de un hecho internacionalmente ilícito contra el Estado predecesor	12
II. Cuestiones generales	12
III. Peticiones de reparación en diferentes categorías de sucesión de Estados	16
A. Casos de sucesión cuando el Estado predecesor sigue existiendo	16
1. Separación de partes del territorio	16
2. Creación de nuevos Estados independientes	18
B. Casos de sucesión de Estados en que el Estado predecesor ha dejado de existir	21
1. Unificación de Estados	21
2. Disolución de Estados	22

* Publicado nuevamente por razones técnicas el 17 de junio de 2019.

** El Relator Especial agradece la ayuda en las tareas de investigación para la preparación del presente informe al Dr. Ceren Zeynep Pirim, Profesor Asociado de la Universidad de Bahcesehir, Estambul.



IV. Reparación por perjuicios resultantes de hechos internacionalmente ilícitos contra los nacionales del Estado predecesor	25
A. Enfoque tradicional	27
1. La base teórica y doctrinal	27
2. Jurisprudencia	29
B. Enfoque moderno	31
1. Base teórica	31
2. Jurisprudencia	36
3. Práctica estatal	40
Tercera parte: Organización del proyecto de artículos	42
V. Propuestas de adición de nuevos proyectos de artículo (de carácter técnico)	42
Cuarta parte: Labor futura	43
VI. Futuro programa de trabajo	43
Anexo I – Texto de los proyectos de artículo propuestos en el tercer informe	45

Primera parte: Introducción

I. Sinopsis de la labor realizada sobre el tema

1. En su 69º período de sesiones, mayo de 2017, 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. Posteriormente, el Relator Especial presentó su primer informe¹, centrado en el enfoque del tema, su alcance y sus resultados, así como un programa de trabajo provisional, como base para el debate inicial que tendría lugar más adelante en el período de sesiones. También propuso cuatro proyectos de artículo: el proyecto de artículo 1 (Alcance), el proyecto de artículo 2 a) a d) (Términos empleados), el proyecto de artículo 3 (Pertinencia de los acuerdos para la sucesión de Estados en relación con la responsabilidad) y el proyecto de artículo 4 (Declaración unilateral de un Estado sucesor). La Comisión examinó el informe en la segunda parte de su período de sesiones, en julio de 2017, y los proyectos de artículo 1 a 4, propuestos por el Relator Especial, se remitieron al Comité de Redacción.

2. A la luz del debate celebrado en la Comisión y en la Sexta Comisión en 2017, el Relator Especial preparó su segundo informe, que incluía siete nuevos proyectos de artículo², a saber, el proyecto de artículo 5 (Casos de sucesión de Estados comprendidos en el presente proyecto de artículos), el proyecto de artículo 6 (Norma general), el proyecto de artículo 7 (Separación de partes de un Estado (secesión)), el proyecto de artículo 8 (Estados de reciente independencia), el proyecto de artículo 9 (Transferencia de una parte del territorio de un Estado), el proyecto de artículo 10 (Unificación de Estados) y el proyecto de artículo 11 (Disolución de Estados). La Comisión examinó ese informe en la segunda parte del período de sesiones, en julio de 2018.

3. Según el informe, el hecho de que no se produzcan con frecuencia casos de sucesión de Estados no debe impedir que la Comisión formule determinadas normas generales y especiales sobre la sucesión o la no sucesión en relación con la responsabilidad del Estado. No obstante, el Relator Especial admitió que la práctica de los Estados en esta esfera era diversa, específica en función del contexto y delicada. No propuso que se sustituyera una teoría muy general sobre la no sucesión por otra inversa a favor de la sucesión, sino que sugirió un enfoque más flexible y realista.

4. En general, los miembros estuvieron de acuerdo en que era importante mantener la coherencia con la labor anterior de la Comisión, sobre todo en relación con los artículos sobre la responsabilidad del Estado por hechos internacionalmente ilícitos³. En cuanto al carácter subsidiario de las normas propuestas, varios miembros propusieron que se añadiera un proyecto de artículo en el que se indicara que el proyecto de artículos solo sería de aplicación en caso de no existir un acuerdo entre las partes, incluido el Estado lesionado. Algunos miembros también propusieron que se cambiara el título del tema a “Problemas de responsabilidad del Estado en caso de sucesión de Estados”.

5. Tras de los debates celebrados en sesión plenaria en 2017 y 2018, la Comisión remitió al Comité de Redacción todos los proyectos de artículo que había propuesto

¹ Primer informe sobre la sucesión de Estados en relación con la responsabilidad de los Estados, presentado por Pavel Šturma, Relator Especial (A/CN.4/708).

² Segundo informe sobre la sucesión de Estados en relación con la responsabilidad del Estado, presentado por Pavel Šturma, Relator Especial (A/CN.4/719).

³ *Anuario de la Comisión de Derecho Internacional, 2001*, vol. II (segunda parte), y corrección, págs. 26 y ss., párr. 76.

el Relator Especial en sus informes primero y segundo. En sus períodos de sesiones de 2017 y 2018, la Comisión tomó nota de los informes provisionales del Presidente del Comité de Redacción. Hasta la fecha, el Comité de Redacción ha aprobado provisionalmente el proyecto de artículo 1 (Alcance), incluido el nuevo párrafo 2 (sobre el carácter subsidiario del proyecto de artículos), los apartados a) a d) del proyecto de artículo 2 (Términos empleados), el proyecto de artículo 5 (Casos de sucesión de Estados comprendidos en el presente proyecto de artículos) y el proyecto de artículo 6 (Ausencia de efecto sobre la atribución). El Comité de Redacción no pudo concluir su labor sobre los restantes proyectos de artículo por falta de tiempo. Además, como propuso el Relator Especial, los proyectos de artículo 3 (Pertinencia de los acuerdos para la sucesión de Estados en relación con la responsabilidad) y 4 (Declaración unilateral de un Estado sucesor) seguirían en manos del Comité de Redacción hasta que la Comisión tuviera un panorama claro de las normas aplicables en diversos tipos de sucesión de Estados.

A. Resumen del debate en la Sexta Comisión

6. En el curso del debate celebrado en la Sexta Comisión de la Asamblea General en 2018, varias delegaciones formularon observaciones acerca del informe de la Comisión sobre el tema, incluido el segundo informe del Relator Especial, así como el futuro programa de trabajo sobre el tema⁴. Suecia (en nombre de los países nórdicos) y Eslovenia mostraron su satisfacción con el informe y con el hecho de que el Relator Especial, al redactar el segundo informe, tuviera en cuenta las observaciones y sugerencias de la Sexta Comisión formuladas en 2017. Al mismo tiempo, a su juicio, la labor sobre el tema no debía acelerarse innecesariamente y había que desarrollar más el proyecto de artículos. Las Bahamas (en nombre de la Comunidad del Caribe (CARICOM)) se mostró satisfecha con los progresos realizados sobre el tema, aunque señalaron que, en la actualidad, este solo afectaba directamente a algunos Estados. No obstante, el trabajo de codificación ulterior permitiría llenar las lagunas existentes en la regulación jurídica. Algunos Estados (como, la Federación de Rusia y Rumania) lamentaron que la Comisión no hubiera podido hacer avances más significativos.

7. Algunos Estados se refirieron a la cuestión de la escasez de práctica de los Estados pertinente para el tema (Belarús, Estados Unidos de América, Israel, Reino Unido, República de Corea y República Islámica del Irán). Se recordó que la práctica de los Estados era limitada, diversa, específica en función del contexto y delicada, además de susceptible de ser interpretada de formas diversas (Austria, Belarús, Federación de Rusia, Israel, Malasia, el Reino Unido, la República de Corea y Turquía). Por otra parte, el Japón reconoció la importancia de la labor del Relator Especial sobre el tema. El resultado de la labor de la Comisión podía ser muy beneficioso si llenara lagunas en el derecho sobre la sucesión de Estados. Al respecto, la Comisión debía recopilar y analizar una amplia variedad de prácticas de los Estados extraídas de los principales ordenamientos jurídicos del mundo. Francia también valoró la diversidad de idiomas de las fuentes utilizadas para el análisis. No obstante, dada la escasez de casos individuales, la Comisión podría aclarar si el proyecto de artículos constituía codificación o desarrollo progresivo del derecho internacional.

8. En cuanto a la plausibilidad de la existencia de la norma general aplicable a la sucesión de Estados en relación con la responsabilidad del Estado, varias delegaciones coincidieron con el Relator Especial en que no debería sustituirse una teoría general de la no sucesión por una teoría inversa en favor de la sucesión, y en

⁴ Véase el resumen por temas, preparado por la Secretaría, del debate en la Sexta Comisión de la Asamblea General en su septuagésimo tercer período de sesiones ([A/CN.4/724](#)).

que se requería un planteamiento más flexible y realista (Francia, Reino Unido y Suecia (en nombre de los países nórdicos)). En cambio, otras delegaciones se mostraron partidarias de una norma general de no sucesión, con algunas excepciones (Eslovenia y México). Se destacó la pertinencia del principio del enriquecimiento injusto como posible fundamento para esas excepciones (Austria)⁵.

9. Varias delegaciones formularon observaciones sobre el carácter subsidiario del proyecto de artículos. Algunos Estados (en particular Austria) afirmaron que el párrafo 2 del proyecto de artículo 1 era superfluo, ya que contenía una disposición general sobre la *lex specialis*. Eslovaquia se manifestó en ese mismo sentido. En conjunto, algunos Estados celebraron la inclusión de esta disposición en el actual proyecto de artículo 1 (Federación de Rusia, Portugal, República Checa y República de Corea) o se pronunciaron a favor de una disposición a tal efecto (Francia, Israel y Reino Unido).

10. Portugal también respaldó los cambios introducidos en el proyecto de artículo 6 por el Comité de Redacción, que habían transformado una afirmación de una norma general en una disposición sobre la atribución de la responsabilidad. Asimismo, la República Checa expresó su acuerdo con el contenido del proyecto de artículo 6 aprobado provisionalmente, que consideraba un prelude lógico y necesario de la disposición recogida en el proyecto de artículo 6, párrafo 4, que había propuesto el Relator Especial. También valoró la flexibilidad de la redacción del proyecto de artículo 6, párrafo 4.

11. Si bien la mayoría de las delegaciones no cuestionaron la forma del proyecto de artículos, algunos Estados expusieron opiniones diferentes. Por ejemplo, el Perú y Polonia preferían que el resultado de la labor se plasmara en conclusiones generales, la Federación de Rusia propuso un informe analítico, la República Islámica del Irán sugirió que se presentara en forma de proyecto de directrices y Rumania señaló que el resultado relevante de la labor de la Comisión podía concretarse en cláusulas modelo para que los Estados interesados las utilizaran en sus acuerdos de sucesión.

12. Algunos Estados sugirieron que se cambiara el título del tema a “Problemas de responsabilidad del Estado en caso de sucesión de Estados”, aunque se dijo que podía resultar más apropiado hablar de “aspectos” o “dimensiones” que de “problemas” (Belarús, Israel y Portugal).

13. Varias delegaciones destacaron la importancia de mantener la coherencia con la Convención de Viena sobre la Sucesión de Estados en Materia de Tratados, de 1978 (“Convención de Viena de 1978”)⁶, con la Convención de Viena sobre la Sucesión de Estados en materia de Bienes, Archivos y Deudas de Estado, de 1983 (“Convención de Viena de 1983”)⁷ y con los artículos sobre la responsabilidad del Estado por hechos internacionalmente ilícitos, de 2001. No obstante, un Estado (Federación de Rusia) se manifestó en sentido contrario, por entender que el hincapié que hacía el Relator Especial en las normas de responsabilidad del Estado era inapropiado; y recomendó como alternativa que se siguiera el ejemplo de las Convenciones de Viena de 1978 y 1983.

14. La mayoría de las delegaciones estuvieron de acuerdo con el proyecto de artículo 5. No obstante, hubo Estados que plantearon ciertas cuestiones (Austria, Belarús y Suecia), que, a juicio del Relator Especial, podían responderse en el texto del comentario al proyecto de artículo 5.

⁵ *Ibid.*, párr. 51.

⁶ Naciones Unidas, *Treaty Series*, vol. 1946, núm. 33356, pág. 3.

⁷ [A/CONF.117/14](#).

B. Enfoque general (metodología) del informe

15. Antes de abordar nuevos aspectos del tema previstos en el programa de trabajo futuro esbozado en el primer informe (párr. 133), el Relator Especial considera que sería útil volver a examinar algunos aspectos generales del tema, habida cuenta de algunas opiniones expresadas en el debate mantenido en la Comisión en 2018 y de las opiniones expuestas por varias delegaciones durante el examen del tema en la Sexta Comisión. El Relator Especial agradece todos los comentarios. Constituyen una parte indispensable de un análisis riguroso de las complejas cuestiones jurídicas inherentes al tema, contribuyen al avance de los trabajos y proporcionan aportaciones y orientaciones inestimables para la labor futura. También pueden ser un indicio de la necesidad de dar más aclaraciones y deshacer posibles malentendidos. El Relator Especial tendrá en cuenta esas observaciones y sugerencias cuando se ocupe de las cuestiones a las que principalmente se refieren. En este momento desea referirse a las que tienen ramificaciones más amplias para el tema.

16. Las anteriores consideraciones, que se basan en el debate celebrado en el seno de la Comisión y en las observaciones formuladas en la Sexta Comisión, sugieren los siguientes puntos que pueden servir de fundamento para la labor subsiguiente. Por una parte, tienen que ver con el contenido de los informes anteriores (y de los proyectos de artículo aprobados provisionalmente hasta la fecha) y, por otra, con las observaciones recibidas.

17. En primer lugar, el Relator Especial reconoce plenamente el carácter subsidiario del proyecto de artículos y la prioridad de los acuerdos entre los Estados interesados, como se ha subrayado en el proyecto de artículo 1, párrafo 2, aprobado provisionalmente por el Comité de Redacción⁸. El carácter subsidiario de las normas por las que se rige la sucesión de los Estados también se desprende claramente de algunas disposiciones de las Convenciones de Viena de 1978 y 1983. Así, el párrafo 3 del artículo 10 de la Convención de Viena de 1978 es un ejemplo que pone de manifiesto que la Comisión era consciente de que las disposiciones que proponía en su proyecto de artículos sobre la sucesión de Estados en materia de tratados tienen un *carácter supletorio*. La norma relativa a la aplicación provisional que figura en el párrafo 3 está matizada por la disposición final “salvo que el tratado disponga o se convenga en otra cosa”. Esta cláusula se explica claramente en el comentario relativo a ese párrafo⁹. Del mismo modo, todos los proyectos de artículo que se están preparando en relación con el presente tema tienen que entenderse como disposiciones de carácter supletorio. Este planteamiento subyace también en otros proyectos de artículo que el Relator Especial ya ha propuesto¹⁰ y constituirá la base de los que proponga en el futuro.

⁸ En el párrafo 2 se dispone: “El presente proyecto de artículos se aplica a falta de una solución diferente acordada por los Estados interesados” (declaración del Presidente del Comité de Redacción en 2018, puede consultarse en el sitio web de la Comisión en <http://legal.un.org/ilc/guide/gfra.shtml>).

⁹ “[E]l párrafo 3 [dispone], como norma general, que... el Estado sucesor que consiente en ser considerado como parte [en el tratado], será considerado como tal desde la fecha de la sucesión de Estados. Esta norma general queda limitada por la disposición restrictiva final, que dice: “salvo que el tratado disponga o se haya convenido otra cosa al respecto”, la cual salvaguarda las estipulaciones del tratado mismo. La Comisión llegó a la conclusión de que... sería razonable mantener la norma subsidiaria en la forma en que aparece en el párrafo 3...”, *Anuario...*, 1974, vol. II (primera parte), pág. 197, párr. 13) del comentario al artículo 10 del proyecto de artículos sobre la sucesión de Estados en materia de tratados.

¹⁰ Véase, en particular, el proyecto de artículo 3 (Pertinencia de los acuerdos para la sucesión de Estados en materia de responsabilidad), segundo informe sobre la sucesión de Estados en relación con la responsabilidad del Estado (A/CN.4/719), anexo III.

18. En segundo lugar, en la labor sobre este tema hay que mantener la coherencia tanto con los artículos sobre la responsabilidad del Estado por hechos internacionalmente ilícitos como con las Convenciones de Viena de 1978 y 1983. La coherencia no solo debe mantenerse en la terminología empleada, sino también en las soluciones que se adopten respecto de las cuestiones de fondo. No obstante, existen importantes diferencias en la naturaleza de las relaciones jurídicas basadas en tratados, por una parte, y las que tienen que ver con derechos de propiedad y obligaciones derivadas de un hecho internacionalmente ilícito, por otra. Es preciso tener debidamente en cuenta esas diferencias a la hora de tratar el tema de la sucesión en el contexto de la responsabilidad del Estado¹¹.

19. En tercer lugar, el Relator Especial es plenamente consciente de que “la práctica de los Estados en esta esfera es diversa, específica en función del contexto y delicada”¹², algo que parecen aceptar los miembros de la Comisión en general. Este aspecto también lo pusieron de relieve varios de los Estados que hicieron observaciones sobre los informes primero y segundo. Al mismo tiempo, es un hecho que parece dar lugar a diversas opiniones en cuanto a la posibilidad de formular normas que sean de aplicación en este ámbito. Al no ser concluyente la práctica de los Estados, no es posible hacer valer la existencia del principio de “tabla rasa” como fundamento jurídico rector de las relaciones entre Estados. Dicho de otro modo, que la práctica de los Estados no sea concluyente no significa que la opinión de que la responsabilidad por un hecho internacionalmente ilícito “queda en suspenso a las puertas de la sucesión de Estados” esté fundada en el derecho internacional. El hecho de que la práctica de los Estados en este ámbito no sea concluyente tampoco significa que la labor sobre este tema sea imposible o no pueda ser útil. El papel de la Comisión no se limita a la mera codificación de normas de derecho internacional bien establecidas. Incluye “el desarrollo progresivo del derecho internacional y su codificación”, que es uno de los propósitos mencionados en el Artículo 13 de la Carta de las Naciones Unidas. Los artículos por los que se rige la responsabilidad del Estado por hechos internacionalmente ilícitos han sido formulados por la Comisión y están generalmente considerados como un reflejo del derecho internacional consuetudinario. No obstante, no dan respuesta a cuestiones que se plantean en situaciones en que una de las partes de la relación jurídica resultante de un hecho internacionalmente ilícito se ve afectada por una sucesión de Estados. A este respecto, un ejercicio que tenga por objeto aclarar las normas aplicables en esas situaciones cumple claramente con los criterios de desarrollo progresivo del derecho internacional en el ámbito que se solapa con las normas sobre la responsabilidad del Estado, que ya se han codificado.

20. En cuarto lugar, según el programa de trabajo que presentó en su primer informe, y que fue aceptado por los miembros de la Comisión, el Relator Especial se centró primero en la cuestión de la transferencia de las obligaciones resultantes de hechos internacionalmente ilícitos. Después, en el presente informe se ocupa de la transferencia de derechos o de la posibilidad de solicitar una reparación. La cuestión del tratamiento conjunto o por separado de la responsabilidad respecto de las obligaciones y los derechos en el contexto de la sucesión depende de un análisis de todos los elementos relevantes. Ese análisis debe ser previo a la decisión sobre la estructura del proyecto de artículos, que es una cuestión eminentemente técnica o de redacción.

21. En quinto lugar, el Relator Especial parte del supuesto de que los artículos deben redactarse teniendo en cuenta diferentes categorías de sucesión de Estados, siguiendo,

¹¹ Véanse el primer informe sobre la sucesión de Estados en relación con la responsabilidad del Estado (A/CN.4/708), párr. 72, y el segundo informe (A/CN.4/719), párr. 17.

¹² Segundo informe sobre la sucesión de Estados en relación con la responsabilidad del Estado (A/CN.4/719), párr. 16.

en principio, las recogidas en las Convenciones de Viena de 1978 y 1983. Ello no excluye la posibilidad de fusionar algunas categorías en un proyecto de artículo para no repetir innecesariamente disposiciones sustantivas idénticas. Esas fusiones tienen que ver con la redacción y no afectan al fondo de las disposiciones relativas a ninguna categoría específica de sucesión.

22. En sexto lugar, la invocación de la responsabilidad (obligaciones o derechos secundarios del Estado predecesor con respecto a un Estado sucesor y viceversa) puede depender de determinadas circunstancias, como la existencia de un nexo territorial o personal (vínculo del hecho ilícito o sus consecuencias con el territorio o la población del Estado); de otras consideraciones, como la existencia de enriquecimiento injusto resultante de un hecho internacionalmente ilícito, o bien de la determinación de una proporción equitativa a la hora de distribuir las pérdidas y la reparación entre varios Estados. Habrá que tener en cuenta esas cuestiones al considerar las distintas categorías de sucesión de Estados.

23. En séptimo lugar, la principal consecuencia de un hecho internacionalmente ilícito es la obligación de proporcionar una reparación íntegra, que puede adoptar diferentes formas (véase el artículo 34 de los artículos sobre la responsabilidad del Estado por hechos internacionalmente ilícitos). No obstante, a los efectos del presente tema, parece conveniente examinar la cuestión de la reparación sin entrar en formas específicas de reparación. Así pues, en el presente informe y en los futuros se abordarán problemas sustantivos desde la perspectiva general de la reparación, partiendo de la base al mismo tiempo de que las soluciones propuestas pueden, en función del caso, requerir un arreglo adicional entre los Estados interesados.

C. Consideraciones generales adicionales

24. En el debate también se puso de manifiesto la diversidad existente en la interpretación de algunos conceptos jurídicos relevantes para el tema. Tanto las normas sobre la responsabilidad del Estado como las de la sucesión de Estados figuran ciertamente entre los problemas más complejos del derecho internacional. Incluyen las cuestiones de la condición de Estado, la personalidad jurídica, la identidad o la diferencia de sujetos, la continuidad o discontinuidad de los Estados y sus derechos y obligaciones, así como diversos elementos que dan lugar a la responsabilidad internacional de los Estados, en particular en situaciones que afectan a más de un Estado responsable o a más de un Estado lesionado¹³.

25. Por tanto, puede ser útil aclarar brevemente cómo interpreta y utiliza el Relator Especial conceptos tales como la sucesión, la continuidad y la discontinuidad en el contexto de la responsabilidad del Estado.

26. Como ya se dispone en el apartado a) del proyecto de artículo 2 aprobado provisionalmente por el Comité de Redacción, a los efectos del presente proyecto de artículos, por “sucesión de Estados” se entenderá “la sustitución de un Estado por otro en la responsabilidad de las relaciones internacionales de un territorio”. Esta definición es idéntica a las del artículo 2 de las Convenciones de Viena de 1978 y 1983. La Comisión decidió no modificarla para asegurar la coherencia en el uso de la terminología en su labor sobre cuestiones relativas a la sucesión de Estados.

¹³ Algunos aspectos, como los relativos a la responsabilidad compartida, se abordarán en el cuarto informe. Véase también J. D. Fry, “Attribution of responsibility”, en A. Nollkaemper, I. Plakokefalos y J. N. M. Schechinger (eds.), *Principles of Shared Responsibility in International Law: an Appraisal of the State of the Art*, Cambridge University Press, 2014, págs. 98 a 133, en especial págs. 101 a 104.

27. No obstante, para evitar malentendidos en nuestros debates, es importante tener en cuenta que en la literatura este término aparece en ocasiones definido de manera diferente, o incluso utilizado en un sentido sustancialmente diferente. Algunos autores se centran en el aspecto de la soberanía del Estado o en la jurisdicción territorial y personal de los Estados¹⁴.

28. Ahora bien, el término “sucesión” se utiliza con bastante frecuencia tanto para describir la situación de hecho de la sustitución de un Estado por otro en el territorio dado como el régimen jurídico (sucesión legal) en el sentido de transmisión de los derechos y obligaciones de un Estado a otro como resultado de la modificación territorial¹⁵. Así, según el *Dictionnaire du droit international*, el término “sucesión de Estados” tiene dos significados: a) “la sustitución de un Estado por otro en la responsabilidad de las relaciones internacionales de un territorio” (art. 2, párr. 1 b) de la Convención de Viena de 1978) y b) “un régimen jurídico, es decir, una transferencia de derechos y obligaciones del Estado predecesor al Estado sucesor”¹⁶.

29. Ni en la Convención de Viena de 1978 ni en la de 1983 se emplea el término “sucesión” en el sentido de “sucesión legal” como sustitución de un Estado por otro en un tratado u otra relación. Ello fue resultado del exhaustivo debate mantenido en la Comisión¹⁷. Así pues, también en este tema se evitará emplear el término “sucesión” en el sentido de “sucesión legal”. Asimismo, debe evitarse cualquier posible malentendido sobre el contenido y el fundamento jurídico de las normas que regulan los derechos y obligaciones secundarios resultantes de un hecho internacionalmente ilícito después de la modificación territorial que afecta al Estado predecesor, que habrá de formular la Comisión.

30. En aras de una claridad meridiana, también hay que subrayar que la noción de “sucesión legal” antes mencionada es distinta del problema de la “legalidad” de la “sucesión de Estados”, definida en el apartado a) del proyecto de artículo 2. En el presente proyecto de artículos no se abordan todas las situaciones “fácticas” de la sucesión de Estados. Como ya se estableció claramente en el proyecto de artículo 5,

¹⁴ Esto fue muy bien descrito, por ejemplo, por Brigitte Stern, que propuso la siguiente definición: “existe una sucesión de Estados cuando la soberanía de un Estado es sustituida por la de otro Estado en un territorio determinado, y con respecto a la población bajo su jurisdicción” (B. Stern, “La succession d’États”, en *Collected Courses of the Hague Academy of International Law*, vol. 262 (1996), págs. 9 y ss., en especial pág. 92 (*il y a succession d’Etats lorsque la souveraineté d’un Etat est remplacée par celle d’un autre Etat sur un territoire donné, et à l’égard de la population relevant de sa juridiction*). Véase también la definición que figura en I. Brownlie, *Principles of Public International Law*, 4ª ed. Oxford, Clarendon Press, 1990, pág. 654 (no obstante, en este caso no se hace referencia a la población).

¹⁵ Véase Stern, “La succession d’États” (nota *supra*), págs. 88 a 95.

¹⁶ J. Salmon (ed.), *Dictionnaire de droit international public*, Bruselas, Bruylant, 2001, pág. 1059: *A. Conséquences des mutations territoriales de l’Etat dans l’ordre juridique interne et dans l’ordre juridique international lorsque ces mutations ont pour effet de substituer un ou plusieurs Etat(s)... à un autre... B. ... le terme succession est employé également pour qualifier un régime juridique, c’est-à-dire une dévolution des droits et obligations de l’Etat prédecesseur à l’Etat successeur, soit volontaire soit automatique.*

¹⁷ Véase *Anuario...*, 1974, vol. II (primera parte), pág. 167, párrs. 48 y 49 (También se manifiesta, tanto en la doctrina como en la práctica de los Estados, la tendencia bastante natural a emplear la palabra “sucesión” como término adecuado para describir el hecho de que un Estado asume derechos y obligaciones anteriormente aplicables con respecto a un territorio que ha entrado dentro del ámbito de su soberanía, sin pasar a considerar si se trata verdaderamente de una sucesión *ipso iure* o solo de un acuerdo voluntario entre los Estados interesados... El criterio que la Comisión ha adoptado respecto de la sucesión tras su estudio del tema de la sucesión en materia de *tratados* se basa en trazar una distinción clara entre, por una parte, *el hecho de la sustitución de un Estado por otro** en la responsabilidad de las relaciones internacionales de un territorio y, por otra parte, *la transmisión de los derechos y obligaciones**... del Estado predecesor al Estado sucesor (*sin cursiva en el original).

aprobado provisionalmente por el Comité de Redacción, y en consonancia con las disposiciones equivalentes de las Convenciones de Viena de 1978 y 1983, estos artículos se refieren únicamente al efecto de una sucesión de Estados (modificación territorial) que se produzca de conformidad con el derecho internacional.

31. También cabe recordar que, al examinar las nociones de continuidad o discontinuidad y sus repercusiones en el tema, a menudo existen ambigüedades en relación con el concepto de condición de Estado. Según la definición que figura en el artículo 1 de la Convención sobre Derechos y Deberes de los Estados, de 1933, el concepto de “Estado” hace referencia a una entidad que ha de tener al menos una población permanente, un territorio determinado, un Gobierno y la capacidad de entrar en relaciones con otros Estados¹⁸. En el contexto de la sucesión de Estados, es útil tener presentes esos elementos objetivos de la condición de Estado. Incluso en los casos de sucesión de Estados, esos elementos, en particular el territorio y la población (e incluso algunos órganos gubernamentales), no desaparecen, sino que pasan del espacio de las facultades soberanas (jurisdicción) de un Estado predecesor al de su Estado o Estados sucesores.

32. Obviamente, “[e]l Estado sucesor no deriva su soberanía del Estado predecesor, sino del derecho internacional y de su calidad de Estado”¹⁹. Es decir, “[e]l Estado sucesor no ‘continúa’ desde ningún punto de vista con la soberanía de su predecesor”²⁰. Así pues, el nuevo Estado establece su soberanía como soberanía original propia, de conformidad con el derecho internacional. No obstante, “[n]o puede sustraerse a las reglas y situaciones anteriores o, cuando menos, no puede sustraerse a ellas en forma inmediata e intemporal”²¹. Por tanto, es posible que, si bien no hay transferencia de soberanía, en algunas situaciones se pueda “llegar aun a la conclusión de que el Estado sucesor tiene derecho a ejercer los derechos de su predecesor y está obligado a cumplir los deberes de este, porque así lo dispone el derecho internacional”²².

33. Todos estos aspectos deben tenerse en cuenta en cualquier debate sobre los resultados jurídicos posibles de una sucesión de Estados. Los resultados posibles son dos: la continuidad de los derechos y obligaciones o la discontinuidad de estos. No obstante, estos conceptos no se pueden intercambiar con el problema de la existencia de la norma de sucesión o de la de no sucesión. De hecho, la continuidad jurídica de los derechos y obligaciones puede darse en tres hipótesis diferentes: a) como resultado de la continuidad (la identidad del Estado), en que se considera que el continuador es idéntico al Estado predecesor; b) como resultado de la sucesión (la transferencia de derechos y obligaciones en aplicación de una norma de derecho internacional (sucesión automática)), o c) como resultado de una adaptación (*novación*) o de una transferencia acordada de determinados derechos y obligaciones (pese a la ausencia de una sucesión automática)²³.

¹⁸ Artículo 1 de la Convención sobre Derechos y Deberes de los Estados, firmada en Montevideo el 26 de diciembre de 1933 (Sociedad de las Naciones, *Treaty Series*, vol. CLXV, núm. 3802, pág. 19).

¹⁹ Segundo informe sobre la sucesión en lo que respecta a materias distintas de los tratados, por el Sr. Mohammed Bedjaoui, Relator Especial, *Anuario...*, 1969, vol. II, A/CN.4/216/Rev.1, pág. 79, párr. 29.

²⁰ D. P. O’Connell, *State Succession in Municipal Law and International Law*, vol. I: *International Relations*, Cambridge University Press, 1967, pág. 26.

²¹ Segundo informe sobre la sucesión en lo que respecta a materias distintas de los tratados, por el Sr. Mohammed Bedjaoui, Relator Especial, *Anuario...*, 1969, vol. II, A/CN.4/216/Rev.1, pág. 78, párr. 23.

²² D. P. O’Connell, *State Succession in Municipal Law and International Law* (véase la nota 20 *supra*), pág. 32.

²³ Véase Stern, “La succession d’États” (nota 14 *supra*), pág. 100.

34. Dicho de otro modo, y en el contexto de la responsabilidad del Estado, en el presente informe no se insiste en una sucesión automática de derechos y obligaciones dimanantes de hechos internacionalmente ilícitos (responsabilidad del Estado), que sería el resultado de una aplicación automática de normas de derecho internacional²⁴. Más bien se propone, además de los casos de responsabilidad del continuador y otros casos en que son de aplicación las normas generales de responsabilidad del Estado, la posibilidad de que un Estado sucesor plantee al Estado infractor la cuestión de la reparación por un perjuicio causado al Estado predecesor que esté afectando al Estado sucesor. Ese es el significado de la frase “podrá pedir una reparación” empleada en los artículos propuestos por el Relator Especial en este informe.

35. El enfoque del Relator Especial respecto del tema excluye tanto la extinción (automática) de la responsabilidad como la transmisión automática de la responsabilidad en caso de sucesión de Estados.

36. Al igual que en el segundo informe, la búsqueda de soluciones se basa en categorías individuales de sucesión de Estados y ponde de manifiesto una cierta similitud entre los casos en que el Estado predecesor sigue existiendo (cesión de una parte del territorio, separación de partes de un Estado y creación de un nuevo Estado independiente). La norma por defecto es que el Estado predecesor sigue teniendo obligaciones y, con sujeción a lo dispuesto en la segunda parte del presente informe, también derechos derivados de la responsabilidad del Estado. Sin embargo, en circunstancias especiales, el Estado o el sujeto lesionados podrán reclamar también, o exclusivamente, al Estado o los Estados sucesores una reparación por el daño ocasionado por un hecho internacionalmente ilícito del Estado predecesor. El propósito del proyecto de artículos es especificar cuándo pueden realizarse esas reclamaciones.

37. Ciertamente hay también otras situaciones en que la responsabilidad puede ser invocada por el Estado predecesor y un Estado sucesor o por los Estados sucesores únicamente. Si uno de esos Estados recibiera del Estado autor del hecho ilícito una reparación íntegra, el otro Estado podría solicitar de ese Estado una indemnización u otra forma de arreglo. Este y otros aspectos de las posibles relaciones entre Estados sucesores no se abordarán en detalle ahora, sino más adelante, en otra serie de disposiciones que se elaborarán en el cuarto informe.

38. Por último, en lo que respecta al elemento del “tiempo” de un hecho internacionalmente ilícito del Estado predecesor o contra este, en ambos casos el proyecto de artículos se ocupa únicamente de situaciones en que el daño (perjuicio) no fue reparado *antes de la fecha de sucesión de Estados*. Aunque este aspecto debería ser evidente, es conveniente mencionarlo expresamente. Eslovaquia lo planteó en el debate en la Sexta Comisión²⁵. Es importante, tanto desde el punto de vista jurídico como político, dejar claro que el tema no tiene por objeto abordar ni proporcionar ningún motivo para reabrir los casos resueltos antes de la fecha de la sucesión de Estados.

39. Dicho de otro modo, los proyectos de artículo preparados en el marco de este tema son de aplicación únicamente a los casos en que el Estado lesionado no recibió una reparación íntegra antes de la fecha de la sucesión de Estados. Solo atañen a casos abiertos en los que el daño causado por un hecho internacionalmente ilícito anterior a la fecha de sucesión no fuera reparado total ni parcialmente. La noción de “reparación íntegra” debe interpretarse de conformidad con el famoso pronunciamiento en la causa *Factory at Chorzów*²⁶ y los artículos sobre la

²⁴ Véase *ibid.*, pág. 103. Véanse también los párrafos 28 y 29 *supra* y las notas 16 (*in fine*) y 17 *supra*.

²⁵ Véase A/C.6/73/SR.28, párr. 111.

²⁶ *Factory at Chorzów*, fallo de 13 de septiembre de 1920, cuestiones de fondo, *PCIJ Reports*, Serie A, núm. 17, págs. 3 y ss., en especial pág. 47.

responsabilidad del Estado por hechos internacionalmente ilícitos, de 2001²⁷. No obstante, la sucesión de Estados como tal no proporciona una justificación para reabrir casos en que el Estado lesionado hubiera recibido del Estado predecesor una reparación que, sin llegar a ser íntegra, hubiera sido aceptada como indemnización “completa y definitiva” de las reclamaciones mutuas. Tal es el caso de los acuerdos de indemnización global²⁸.

Segunda parte: Reparación por el perjuicio resultante de un hecho internacionalmente ilícito contra el Estado predecesor

II. Cuestiones generales

40. De conformidad con el programa de trabajo provisional sobre el tema expuesto en el primer informe (párr. 133 del primer informe), en esta parte se abordarán las cuestiones relativas a la reparación por un perjuicio ocasionado por un hecho internacionalmente ilícito *contra* el Estado predecesor por el que este no hubiera recibido una reparación íntegra antes de la fecha de sucesión de los Estados. Es decir, que la atención se centrará en el momento en que tiene lugar la sucesión de Estados por parte del Estado o Estados lesionados. Como en el caso de las situaciones que se analizaron en el segundo informe desde la perspectiva de un hecho internacionalmente ilícito *del* Estado predecesor, los problemas se analizarán sobre la base de las diferentes categorías de sucesión de Estados.

41. A diferencia del Instituto de Derecho Internacional, que se ocupó simultáneamente del tipo de derechos y obligaciones secundarios en el contexto de las distintas categorías de sucesión de Estados²⁹, el Relator Especial, por las razones antes expuestas, propuso un enfoque distinto que la Comisión aceptó³⁰.

42. De hecho, una diferencia importante entre la cuestión de la sucesión en el derecho a una reparación y la cuestión de la sucesión en las obligaciones resultantes de la responsabilidad del Estado es que el derecho a la reparación es simplemente una consecuencia del hecho internacionalmente ilícito del Estado responsable. Este Estado (y su hecho ilícito) sigue siendo el mismo y *no se ve afectado* por las modificaciones territoriales que dan lugar a la sucesión de Estados³¹. Además, en algunas reclamaciones pueden influir la aplicación de la norma de la *nacionalidad* de las reclamaciones (artículo 44 a) de los artículos sobre la responsabilidad del Estado

²⁷ Artículo 31 (Reparación): “1. El Estado responsable estará obligado a reparar íntegramente el perjuicio causado por el hecho internacionalmente ilícito. 2. El perjuicio comprende todo daño, tanto material como moral, causado por el hecho internacionalmente ilícito del Estado”. *Anuario...*, 2001, vol. II (segunda parte) y corrección, párrs. 91 a 94.

²⁸ Véase, por ejemplo, el acuerdo de 1982 entre Checoslovaquia y los Estados Unidos acerca de la solución de ciertas reclamaciones y cuestiones financieras pendientes, *International Legal Materials*, vol. 21 (1982), págs. 371 y ss. Véanse también V. Pěchota, “The 1981 U.S.-Czechoslovak Claims Settlement Agreement: an epilogue to postwar nationalization and expropriation disputes”, *The American Journal of International Law*, vol. 76, núm. 3 (julio de 1982), págs. 639 a 653, y R. B. Lillich y B. H. Weston, “Lump sum agreements: their continuing contribution to the law of international claims”, *ibid.*, vol. 82, núm. 1 (enero de 1988), págs. 69 a 80.

²⁹ Véase Instituto de Derecho Internacional, *Yearbook*, vol. 76, período de sesiones de Tallin (2015), 14ª Comisión, Succession of States in matters of international responsibility, resolución (texto definitivo), págs. 711 y ss.

³⁰ Véanse el presente informe, párr. 20 *supra*, y el segundo informe sobre la sucesión de Estados en relación con la responsabilidad del Estado (A/CN.4/719), párrs. 21, 191 y 192.

³¹ Véase P. Dumberry, *State Succession to International Responsibility*, Leiden, Martinus Nijhoff, 2007, pág. 312.

por hechos internacionalmente ilícitos) o las normas por las que se rige la *pluralidad* de Estados lesionados (artículo 46 de esos mismos artículos). Por tanto, la posible transferencia de los derechos se analizará por separado de la de las obligaciones.

43. En esta parte del informe se examinarán, en primer lugar, cuestiones generales relacionadas con los derechos de un Estado lesionado desde la perspectiva de una sucesión de Estados que concierna al Estado lesionado, antes de pasar a los aspectos del problema que son específicos de las diferentes categorías de sucesión de Estados. Por último, el examen se centrará en los derechos secundarios derivados de un hecho internacionalmente ilícito que afecte a los nacionales del Estado predecesor.

44. En cuanto a las categorías de sucesión de Estados, se prestará atención, por separado, a las situaciones en que el Estado predecesor *sigue existiendo* después de la fecha de la sucesión de Estados y a las situaciones en que el Estado predecesor *deja de existir*³². Habida cuenta de que en el primer caso la personalidad jurídica internacional del predecesor no se ve afectada por la pérdida parcial de su territorio y de que el Estado sucesor (o los Estados sucesores) aparecen junto a ese Estado³³, los problemas son de naturaleza diferente de los que se plantean en la segunda situación, cuando el Estado predecesor deja de existir y solo el Estado sucesor o los Estados sucesores se enfrentan a problemas no resueltos de un hecho ilícito contra el Estado predecesor.

45. En general se acepta que la sucesión de Estados no afecta al derecho del Estado predecesor que sigue existiendo a pedir una reparación al Estado autor de hechos ilícitos que tuvieron lugar antes de la fecha de la sucesión de Estados³⁴. Esa afirmación se basa en las normas generalmente aplicables en relación con la responsabilidad del Estado. En principio, esta tesis es correcta. No obstante, no da una respuesta a todas las cuestiones que se plantean en situaciones en las que el perjuicio causado por un hecho ilícito hubiera afectado principal o exclusivamente a una parte del territorio que, tras la sucesión de Estados, pasó a ser territorio del Estado sucesor. Tal puede ser el caso cuando el perjuicio causado por un hecho internacionalmente ilícito contra el Estado predecesor hubiera afectado a personas que posteriormente adquirieron la nacionalidad del Estado sucesor, en situaciones como la descolonización, la separación o la transferencia de parte del territorio (cesión territorial). Es difícil imaginar que, después de la fecha de la sucesión de

³² La Comisión examinó esta distinción en el proyecto de artículos sobre la sucesión de Estados en materia de tratados, aprobado en primera lectura; se abandonó en el proyecto final en que se basa la Convención de Viena de 1978. No obstante, la distinción se hizo, con las debidas justificaciones, en la Convención de Viena sobre la Sucesión de Estados en materia de Bienes, Archivos y Deudas de Estado, de 1983, así como en los artículos de 1999 sobre la nacionalidad en relación con la sucesión de Estados. En varias ocasiones, en los trabajos sobre los temas mencionados, se expresaron las dificultades que en la práctica surgían con esa distinción. Véase, por ejemplo, el debate en la Comisión sobre el caso de la separación de Bangladesh del Pakistán (*Anuario...*, 1972, vol. I, 1181ª sesión, págs. 178 a 180). Muchos Estados manifestaron también esa opinión; véanse, por ejemplo, los comentarios de los Estados Unidos (*Anuario...*, 1974, vol. II (primera parte), documento [A/9610/Rev.1](#), págs. 329 y 330).

³³ Por ejemplo, el caso de la separación del Pakistán de la India en 1947; el caso de Singapur que, dos años después de su adhesión a la Federación de Malasia, se separó en 1965; la separación de Bangladesh del Pakistán en 1971; la secesión de Eritrea de Etiopía en 1991; una oleada de separaciones a raíz de la desintegración de la Unión de Repúblicas Socialistas Soviéticas en 1991; la separación de Montenegro de Serbia en 2006, o el caso de la creación de Sudán del Sur por la secesión del Sudán en 2011.

³⁴ Véanse, por ejemplo, B. Stern, "Responsabilité internationale et succession d'Etats", en L. Boisson de Chazournes y V. Gowlland-Debbas (eds.), *The International Legal System in Quest of Equity and Universality: Liber amicorum Georges Abi-Saab*, La Haya, Martinus Nijhoff, 2001, págs. 327 y ss., en especial pág. 354, y J.-P. Monnier, "La succession d'Etats en matière de responsabilité internationale", *Annuaire français de droit international*, vol. 8 (1962), págs. 65 a 90, en especial pág. 67.

Estados, el Estado predecesor pueda seguir pidiendo una reparación por el perjuicio que hubiera causado un hecho internacionalmente ilícito a la población de un territorio que pasó a formar parte del Estado sucesor, con el argumento de que ese hecho ilícito se produjo antes de la fecha de sucesión de Estados. Sin duda, esas situaciones se dan, pero la mayoría de los autores las dejan de lado.

46. En cambio, en el segundo tipo de situación, en que el Estado predecesor, que ha sido víctima de un hecho internacionalmente ilícito de otro Estado, deja de existir, la opinión predominante en la doctrina es que no hay una transferencia del derecho a una reparación del Estado predecesor al Estado sucesor. Según este punto de vista, el Estado o los Estados sucesores no pueden solicitar una reparación por el perjuicio ocasionado por un hecho internacionalmente ilícito contra el Estado predecesor que tuvo lugar antes de la fecha de sucesión³⁵. En un sentido más amplio, de acuerdo con esa opinión, no hay sucesión (es decir, sucesión *automática*) en los derechos del Estado lesionado ni en las obligaciones del Estado autor del hecho³⁶.

47. Hay un contraste evidente entre los resultados de la aplicación de estas opiniones doctrinales en situaciones en que el Estado lesionado *sigue existiendo* y en las que ese Estado *deja de existir* (en casos de unificación y disolución). Sorprende en particular cuando se trata de la distinción que se hace entre los casos de disolución y los de secesión (separación) de un Estado. En lo que respecta a la diferenciación entre estos dos tipos de sucesión de Estados, la Comisión observó —en el curso de su labor anterior sobre la sucesión de Estados— que la cuestión de la continuidad de la personalidad jurídica internacional de un Estado suele ser objeto de una consideración política más general, y no de la aplicación de criterios que pueden evaluarse objetivamente³⁷. Decidir si la situación es de continuidad o de discontinuidad implica un alto grado de voluntarismo. A este respecto, numerosos autores han opinado que el concepto de continuidad del Estado (basado en la idea de la identidad de la personalidad jurídica) es pura ficción³⁸. Por consiguiente, la aplicación ciega de los criterios de continuidad de la personalidad jurídica podría dar lugar a un trato discriminatorio de los Estados en una situación de continuidad controvertida³⁹.

³⁵ Véase Monnier (nota *supra*), pág. 86 (*l'Etat nouveau ne reprend pas les droits appartenant à l'Etat antérieur du fait d'un acte illicite dont il a été la victime* (“el nuevo Estado no asume los derechos que correspondían al Estado anterior en razón de un hecho ilícito del que este fue víctima”)).

³⁶ P. Malanczuk, *Akehurst's Modern Introduction to International Law*, 7th rev. ed., Londres, Routledge, 1997, pág. 169.

³⁷ Véase *Anuario...*, 1974, vol. II (primera parte), pág. 265, párrs. 23) a 25) del comentario a los artículos 33 y 34 del proyecto de artículos sobre la sucesión de Estados en materia de tratados. Véanse también A. Jakubowski, *State Succession in Cultural Property*, Oxford University Press, 2015, y V. Mikulka, “Article 35 : cas de l'Etat qui subsiste après séparation d'une partie de son territoire”, en G. Distefano y otros (eds.), *La Convention de Vienne sur la succession d'États en matière de traités: Commentaire article par article et études thématiques*, vol. I, Bruselas, Bruylant, 2016, págs. 1218 y 1219. En particular, véase M. C. Wood, “Participation of former Yugoslav States in the United Nations and in multilateral treaties”, *Max Planck Yearbook of United Nations Law*, vol. 1 (1997), págs. 231 a 257, en especial pág. 242: “La historia demuestra que a menudo no hay acuerdo entre los Estados sobre si una situación dada es de continuidad o de sucesión. Las soluciones pragmáticas... pueden incluir tanto elementos de continuidad como de sucesión”.

³⁸ W. Czapliński, “State succession and State responsibility”, *Canadian Yearbook of International Law*, vol. 28 (1990), págs. 339 a 359.

³⁹ Véanse también J. L. Kunz, “Identity of States under international law”, *The American Journal of International Law*, vol. 49 (1955), págs. 68 a 76, en especial pág. 73; K. Marek, *Identity and Continuity of States in Public International Law*, Ginebra, Librairie E. Droz, 1954; P. M. Eisemann y M. Koskenniemi (eds.), *State Succession: Codification Tested against the Facts*, Academia de Derecho Internacional de La Haya, La Haya, Martinus Nijhoff, 1997, págs. 56 a 60; Stern, “La succession d'États” (nota 14 *supra*), pág. 40, y H. Tichy, “Two recent

48. Además, las opiniones doctrinales mencionadas se basan principalmente en la idea de que el derecho a pedir una reparación por el daño corresponde únicamente, como una especie de derecho “personal”, al Estado predecesor⁴⁰. Esta noción parece ser un reflejo de la doctrina positivista que consideraba la responsabilidad del Estado como un aspecto o una capacidad estrechamente ligada a la personalidad jurídica del Estado predecesor, y no como un conjunto de derechos y obligaciones de carácter secundario⁴¹. De hecho, este enfoque, combinado con el concepto anticuado del reconocimiento de los Estados (con efectos constitutivos), dio lugar a la formación de una doctrina hostil a cualquier posibilidad de que el Estado sucesor pudiera invocar la responsabilidad o se le pidiera a él.

49. Por consiguiente, antes de examinar las distintas categorías de sucesión de Estados, hay que hacer algunas observaciones sobre las normas aplicables en materia de responsabilidad del Estado, codificadas en los artículos sobre la responsabilidad del Estado por hechos internacionalmente ilícitos. En primer lugar, el concepto de “Estado lesionado” no cuenta con una definición general propia en la versión final de los artículos (2001), pero sí había sido incluido en el artículo 40 del proyecto de artículos aprobado en primera lectura (1996)⁴². Se trataba de una disposición introductoria a los párrafos subsiguientes que especificaba el significado de “Estado lesionado” haciendo referencia a las fuentes del derecho lesionado (proyecto de artículo 40, párrafo 2) o al concepto de crimen internacional, según el cual se consideraba que todos los demás Estados eran Estados lesionados (proyecto de artículo 40, párrafo 3). Sin volver a entrar en el antiguo debate sobre la distinción entre “derechos” e “intereses” que tuvo lugar en el contexto de trabajos previos de la Comisión, baste recordar que el concepto único y ampliamente definido de “Estado lesionado” fue sustituido por la diversidad de normas que regulan la legitimación de los Estados⁴³.

50. No obstante, tanto en la primera como en la segunda lectura del artículo pertinente, el concepto de “Estado lesionado” se basa en el derecho (o la obligación incumplida) y no en el daño (material). Esto tiene necesariamente repercusiones en la cuestión de la transferencia (sucesión) en el derecho a la reparación.

cases of State succession — an Austrian perspective”, *Austrian Journal of Public International Law*, vol. 44 (1992), págs. 117 a 136, en especial pág. 120.

⁴⁰ C. Rousseau, *Droit international public*, vol. III: *Les compétences*, París, Sirey, 1977, pág. 142.

⁴¹ Véase, por ejemplo, A. Cavaglieri, “Effets juridiques des changements de souveraineté territoriale”, en *Institute of International Law, Annuaire*, vol. 36, Session of Cambridge (1931), parte I, pág. 190: *Qu’il s’agisse de l’observance des principes de droit international commun, qui lie les Etats dès le moment de leur reconnaissance mutuelle comme sujet de droit... le rapport est toujours si personnel, si étroitement lié avec son sujet que leur sort ne peut être que le même. Il est absurde de penser qu’un Etat... puisse hériter les droits fondamentaux que l’Etat disparu tenait de sa qualité de membre de la communauté internationale* (“Ya se trate de la observancia de los principios del derecho internacional general, que vincula a los Estados desde el momento de su reconocimiento mutuo como sujetos de derecho... la relación es siempre tan personal, está tan estrechamente ligada a su sujeto que su destino solo puede ser el mismo. Es absurdo pensar que un Estado... pueda heredar los derechos fundamentales que por el hecho de ser miembro de la comunidad internacional tuviera el Estado desaparecido”).

⁴² “A los efectos de los presentes artículos, se entiende por “Estado lesionado” cualquier Estado lesionado en uno de sus derechos por el hecho de otro Estado, si ese hecho constituye, de conformidad con la primera parte, un hecho internacionalmente ilícito de ese Estado” (*Anuario...*, 1996, vol. II (segunda parte), pág. 68, art. 40, párr. 1).

⁴³ Véase, por ejemplo, C. J. Tams, *Enforcing Obligations Erga Omnes in International Law*, Cambridge University Press, 2005, págs. 32 a 40.

III. Peticiones de reparación en diferentes categorías de sucesión de Estados

51. El presente capítulo del informe se centra en los problemas de la reparación por perjuicios resultantes de un hecho internacionalmente ilícito contra el Estado predecesor en el contexto de diferentes categorías de sucesión de Estados. La primera sección (A) se dedicará a los casos en que el Estado predecesor sigue existiendo. Esto incluye los casos de transferencia de una parte del territorio de un Estado a otro (cesión territorial) y de separación de una parte del territorio de un Estado que dé lugar a la creación de un nuevo Estado (secesión)⁴⁴, así como los casos en que territorios dependientes adquirieran la independencia y ello diera lugar al establecimiento de nuevos Estados independientes (descolonización). La otra sección (B) se dedica a las situaciones en que el Estado predecesor deja de existir. Se trata de casos de unificación de Estados y de disolución de Estados.

A. Casos de sucesión cuando el Estado predecesor sigue existiendo

1. Separación de partes del territorio

52. En los casos de separación de una o varias partes del territorio de un Estado, el análisis de la práctica de los Estados tiene que incluir tanto la práctica relativa al Estado que sigue existiendo como la práctica relativa a un Estado o a Estados creados como resultado de la separación de ese Estado⁴⁵. Se acepta en general el derecho del Estado predecesor a solicitar una reparación al Estado responsable de un hecho internacionalmente ilícito anterior a la fecha de sucesión.

53. Un ejemplo de esa práctica de los Estados puede encontrarse en el acuerdo de 1997 entre el Gobierno de Francia y el Gobierno de la Federación de Rusia sobre la reparación por la expropiación de bonos después de la revolución rusa de 1917⁴⁶. Si bien el objeto principal del acuerdo parecen ser los préstamos y bonos emitidos o garantizados al Gobierno de Francia o a particulares franceses por el Gobierno del Imperio Ruso antes del 7 de noviembre de 1917, también abarca las reclamaciones relativas a intereses y activos situados en territorios administrados por el Gobierno del Imperio Ruso y los Gobiernos subsiguientes respecto de cuya titularidad o derechos de propiedad habían sido privados el Gobierno de Francia, o particulares y

⁴⁴ *Par territoire en question, on comprend le territoire étatique et non un territoire dépendant qui ne faisait pas partie intégrante de l'Etat prédécesseur. La séparation doit aussi aboutir à l'apparition d'au moins un nouvel Etat sur le territoire qui auparavant faisait partie de l'Etat originaire. Ces deux critères permettent de distinguer [ces situations] de celles des Etats nouvellement indépendants..., ou encore de celles du détachement d'une partie du territoire d'un Etat (ou d'un territoire dépendant) qui, sans former un nouvel Etat, s'attacherait à un autre Etat déjà existant* ("Por territorio en cuestión se entiende el territorio del Estado y no un territorio dependiente que no formara parte del Estado predecesor. La separación también debe dar lugar a la aparición de al menos un nuevo Estado en el territorio que anteriormente formaba parte del Estado original. Estos dos criterios permiten distinguir [estas situaciones] de las de los Estados de reciente independencia... o incluso de la separación de parte del territorio de un Estado (o de un territorio dependiente) que, sin formar un nuevo Estado, se una a otro Estado ya existente") (V. Mikulka, "Article 34 : succession d'Etats en cas de séparation de parties d'un Etat", en G. Distefano y otros (nota 37 *supra*), pág. 1176, párr. 52).

⁴⁵ Véase Dumberry, *State Succession to International Responsibility* (nota 31 *supra*), pág. 323.

⁴⁶ Accord du 27 mai 1997 entre le Gouvernement de la République française et le Gouvernement de la Fédération de Russie sur le règlement définitif des créances réciproques financières et réelles apparues antérieurement au 9 mai 1945, decreto núm. 98-366 de 6 de mayo de 1998, *Journal Officiel de la République française*, núm. 112, de 15 de mayo de 1998, pág. 7378.

personas jurídicas⁴⁷. Si bien en el acuerdo de 1997 no se menciona explícitamente la responsabilidad jurídica de ninguna de las partes, en su artículo 2 a) también se hace referencia a las reclamaciones relacionadas con la intervención y otras operaciones hostiles de Estados occidentales, incluida Francia, contra el Gobierno soviético en el período comprendido entre 1918 y 1922. Este ejemplo ilustra una situación en la que una cuestión relacionada con antiguas reclamaciones se resuelve mucho después de la separación de numerosas partes de territorios de Rusia⁴⁸. Sin duda, el acuerdo final mutuo se basa en la premisa jurídica de que Rusia es el “continuador” legal de la Unión de Repúblicas Socialistas Soviéticas⁴⁹. No consta, que el Relator Especial sepa, que haya acuerdos financieros posteriores entre la Federación de Rusia y ninguno de los Estados sucesores de la Unión Soviética.

54. A diferencia del ejemplo anterior relativo a Rusia, que ilustra la práctica desde la perspectiva de un Estado que conservó su personalidad jurídica internacional, otros ejemplos ilustran casos en que Estados aceptaron que debía proporcionarse una reparación, al menos en parte, a un Estado sucesor. También en este caso la práctica ha adoptado la forma de acuerdos.

55. El primero de estos ejemplos se refiere a la distribución de la reparación que debía pagar Alemania en el contexto de la secesión del Pakistán de la India en 1947. El Dominio Británico de la India era parte en el Acuerdo de 1946 sobre reparaciones de Alemania, el establecimiento de un organismo interaliado de reparaciones y la restitución de oro amonedado. Su objetivo era la distribución equitativa entre varios Estados lesionados del total de activos disponibles como reparación de Alemania⁵⁰. Tras la independencia de la India y la división del territorio del antiguo Dominio en 1947, se consideró al Pakistán como un nuevo Estado (Estado sucesor) que se había separado de la India. Los Gobiernos de la India y del Pakistán acordaron en enero de 1948 la división de la parte de la reparación asignada a la India en virtud del Acuerdo de 1946. Este acuerdo bilateral dio lugar a la conclusión de un Protocolo adicional

⁴⁷ Véanse, por ejemplo, P. M. Eisemann, “Emprunts russes et problèmes de succession d’Etats”, en P. Juillard y B. Stern (eds.), *Les emprunts russes et le règlement du contentieux financier franco-russe*, CEDIN, París, 2002, págs. 53 a 78, y S. Szurek, “Epilogue d’un contentieux historique: l’accord du 27 mai 1997 entre le gouvernement de la République française et le gouvernement de la Fédération de Russie relatif au règlement des créances réciproques entre la France et la Russie antérieures au 9 mai 1945”, *Annuaire français de droit international*, vol. 44 (1998), págs. 144 a 166.

⁴⁸ *L’éclatement de l’U.R.S.S. en décembre 1991... a donné lieu à la naissance de 11 nouveaux Etats, notamment l’Azerbaïdjan, l’Arménie, le Belarus, la Géorgie, le Kazakhstan, le Kirghizstan, l’Ouzbékistan, la République de Moldova, le Tadjikistan, le Turkménistan et l’Ukraine. La Fédération de Russie, qui a perpétué la personnalité juridique de l’union en réclamant la continuité avec celle-ci, apparaît ainsi comme l’Etat prédécesseur qui subsiste après la date de la succession d’Etats. ... Le cas du Belarus et de l’Ukraine présente une particularité : en effet, pendant l’existence de l’U.R.S.S., ces deux républiques avaient la compétence de conclure certains traités internationaux en leur propre nom, en particulier les multiples conventions internationales adoptées sous les auspices de l’Organisation des Nations Unies* (“La desintegración de la URSS. en diciembre de 1991... condujo a la creación de 11 nuevos Estados: Azerbaiyán, Armenia, Belarús, Georgia, Kazajstán, Kirguistán, República de Moldova, Tayikistán, Turkmenistán, Ucrania y Uzbekistán. La Federación de Rusia, que perpetuó la personalidad jurídica de la unión al reivindicar su continuidad, aparece así como el Estado predecesor que subsiste tras la fecha de la sucesión de Estados... Los casos de Belarús y Ucrania presentan una particularidad: durante la existencia de la URSS, estas dos repúblicas tenían la facultad de celebrar en nombre propio ciertos tratados internacionales, en particular los numerosos convenios internacionales adoptados bajo los auspicios de las Naciones Unidas” (Mikulka, “Article 34...” (véase la nota 44 *supra*), págs. 1201 y 1202, párrs. 113 y 114).

⁴⁹ Véase Dumberry, *State Succession to International Responsibility* (nota 31 *supra*), pág. 324.

⁵⁰ Acuerdo sobre la reparación por Alemania, el establecimiento de un organismo interaliado de reparación y la restitución de oro amonedado, firmado en París el 14 de enero de 1946, Naciones Unidas, *Treaty Series*, vol. 555, núm. 8105, pág. 69.

del Acuerdo⁵¹. Así, se aceptó que el Pakistán (un nuevo Estado) pudiera solicitar una reparación de Alemania. El ejemplo pone de manifiesto que tanto el Estado continuador como el Estado sucesor tenían derecho a una reparación por el perjuicio que habían causado hechos internacionalmente ilícitos anteriores a la fecha de la sucesión de Estados⁵².

56. El siguiente caso ilustra una reparación (en forma de restitución) en relación con el final de la Segunda Guerra Mundial. Tras la derrota de Alemania, el Ejército Rojo trasladó en 1945 muchas obras de arte y bienes culturales desde ese país a la Unión Soviética. Una parte de esos objetos fue devuelta en los años cincuenta y sesenta a la entonces República Democrática Alemana, un nuevo Estado que se había creado por secesión de Alemania con posterioridad al traslado de obras de arte y otros objetos antes mencionado. La devolución se acordó en 1958, cuando la Unión Soviética y la República Democrática Alemana firmaron un protocolo para la restitución de algunos tesoros artísticos, libros y archivos⁵³.

2. Creación de nuevos Estados independientes

57. Los Estados de reciente independencia se inscriben en la categoría más significativa de sucesión de Estados, en que el Estado predecesor (antigua potencia colonial o administrativa) sigue existiendo. A diferencia de los casos de cesión territorial o secesión antes descritos, un territorio dependiente no tenía el mismo estatus que el del Estado administrador: no era considerado parte del territorio de la metrópoli y no estaba bajo la soberanía de la potencia colonial. El estatus internacional de los territorios dependientes variaba considerablemente, en particular en cuanto al grado de autonomía. Por consiguiente, los hechos internacionalmente ilícitos contra un Estado con autoridad administrativa que no hubieran afectado al territorio dependiente no entran en el ámbito del presente análisis. A estos efectos, solo se examinarán aquí los hechos internacionalmente ilícitos anteriores a la independencia que causaron un perjuicio a esos territorios o a su población.

58. En caso de separación (secesión), el Estado predecesor sigue siendo responsable de sus propios hechos internacionalmente ilícitos contra otros Estados. Se da la situación contraria cuando un hecho ilícito del que es responsable otro Estado causa un perjuicio al territorio administrado por el Estado predecesor, lo que sitúa a este en una posición distinta que del caso de la secesión. El examen de la práctica de los Estados ofrecerá ejemplos de situaciones en que el nuevo Estado sucesor pudo solicitar reparación por hechos ilícitos anteriores a la fecha de sucesión que causaron un perjuicio en su territorio, que en el momento en que tuvieron lugar era un territorio dependiente.

59. Uno de los ejemplos es la causa relativa a *Ciertas tierras fosfáticas en Nauru* (1992)⁵⁴. En este caso, Nauru inició actuaciones ante la Corte Internacional de Justicia en relación con una controversia sobre la rehabilitación de ciertas tierras fosfáticas que habían sido explotadas antes de su independencia en 1968. En el período comprendido entre 1947 y 1968, Nauru era un territorio en fideicomiso de las Naciones Unidas administrado conjuntamente por Australia, Nueva Zelanda y el Reino Unido. Cabe señalar que esta reclamación no se basó simplemente en un

⁵¹ Protocolo adjunto al Acuerdo de París de 14 de enero de 1946 relativo a la reparación por parte de Alemania, al establecimiento de un organismo interaliado de reparación y a la restitución de oro amonedado, firmado en Bruselas el 15 de marzo de 1948), *ibid.*, pág. 104.

⁵² Véase Dumberry, *State Succession to International Responsibility* (nota 31 *supra*), pág. 325.

⁵³ *Ibid.*, págs. 153, 154, 325 y 326.

⁵⁴ *Causa relativa a Ciertas tierras fosfáticas en Nauru (Nauru c. Australia) (excepciones preliminares)*, fallo, I. C. J. Reports 1992, pág. 240. Véase también M. G. Kohen y P. Dumberry, *The Institute of International Law's Resolution on State Responsibility and State Succession: Introduction, Text and Commentaries*, Cambridge University Press, 2019, pág. 140.

acuerdo, sino que Nauru alegó que Australia había incumplido muchas de las obligaciones que le imponía el derecho internacional general, incluida su “obligación de respetar el derecho del pueblo de Nauru a la soberanía permanente sobre sus riquezas y recursos naturales”⁵⁵. La Corte reconoció implícitamente el derecho de un nuevo Estado (Nauru) a presentar una reclamación, al decidir que tenía competencia sobre la controversia. No obstante, no se pronunció sobre el fondo porque las partes llegaron a un acuerdo según el cual Australia haría un pago a título graciable. Las partes en litigio pidieron entonces a la Corte que suspendiera el procedimiento⁵⁶.

60. Otro ejemplo de la práctica de los Estados tiene que ver con los tratados de paz concertados por el Japón con sus vecinos asiáticos, a saber, Indonesia, Malasia y Singapur, después de la Segunda Guerra Mundial. Lo que es particularmente relevante para el tema es que los hechos ilícitos y los daños fueron causados por el Japón a territorios ocupados y a poblaciones que en ese momento dependían de las potencias coloniales británica y holandesa. Es decir, que estos Estados con derecho a reparación son nuevos Estados (Estados sucesores) que no existían cuando se produjeron los hechos internacionalmente ilícitos que afectaron a su territorio. Esto demuestra que el criterio para la identificación de un Estado con derecho a reparación por un perjuicio que había causado el acto de agresión no era la continuación de la personalidad jurídica del Estado predecesor (potencia colonial), sino el lugar en que el hecho ilícito causó daños y sufrimientos reales a las poblaciones de los territorios entonces dependientes.

61. El primer tratado de paz que contenía disposiciones al respecto se celebró entre el Japón e Indonesia (antigua colonia de los Países Bajos) en 1958⁵⁷. En el artículo 4 del Tratado, el Japón asumía el compromiso de que estaba “dispuesto a pagar una indemnización a la República de Indonesia para compensar los daños y sufrimientos causados por el Japón durante la guerra”. A cambio, Indonesia renunciaba a todas sus reclamaciones al Japón. Este ejemplo puede respaldar la opinión de que el Tratado presenta algunas características de los acuerdos de indemnización global⁵⁸.

62. El Japón firmó otro tratado de paz en 1967, en este caso con Malasia⁵⁹. Esta antigua colonia británica, que consiguió la independencia en 1957, también sufrió durante la Segunda Guerra Mundial. El Tratado preveía la obligación del Japón de pagar una indemnización de 2.940 millones de yenes (en parte en bienes y servicios). También en 1967 se firmó otro tratado similar con Singapur, que se había separado de Malasia (en 1965)⁶⁰. En ambos tratados se confirmó la resolución completa y definitiva de todas las cuestiones que se habían planteado a raíz de los sucesos acaecidos durante la Segunda Guerra Mundial.

63. Asimismo, cabe mencionar el caso de Namibia y su derecho a reclamar una reparación en el momento de obtener su independencia. Antes de que Namibia se independizara en 1990, la Asamblea General reconoció explícitamente que el futuro Gobierno de una Namibia independiente tenía derecho a pedir una reparación a

⁵⁵ *Certain Phosphate Lands in Nauru, Memorial of the Republic of Nauru*, vol. 1, abril de 1990, pág. 250. Véase también *ibid.*, págs. 97, 155 y 156.

⁵⁶ “Australia–Republic of Nauru: settlement of the case in the International Court of Justice concerning *Certain Phosphate Lands in Nauru*” [de 10 de agosto de 1993], *International Legal Materials*, vol. 32 (1993), págs. 1471 a 1479. Véase también *Certain Phosphate Lands in Nauru (Nauru v. Australia)*, *Order of 13 September 1993, I.C.J. Reports 1993*, pág. 322.

⁵⁷ Tratado de Paz [entre el Japón e Indonesia], firmado en Yakarta el 20 de enero de 1958 (Naciones Unidas, *Treaty Series*, vol. 324, núm. 4688, pág. 227).

⁵⁸ Véase R. B. Lillich y B. H. Weston, *International Claims: their Settlement by Lump Sum Agreements*, Charlottesville, University Press of Virginia, 1975, pág. 158.

⁵⁹ Acuerdo entre el Japón y Malasia, firmado en Kuala Lumpur el 21 de septiembre de 1967, (Lillich y Weston, *International Claims...* (véase la nota *supra*), pág. 349).

⁶⁰ Acuerdo entre el Japón y la República de Singapur, firmado en Singapur el 21 de septiembre de 1967 (Lillich y Weston, *International Claims...* (véase la nota 58 *supra*), pág. 350).

Sudáfrica por los daños sufridos como resultado de la ocupación ilegal y las violaciones de los derechos humanos de este país⁶¹. El Consejo de las Naciones Unidas para Namibia también reconoció ese derecho de Namibia frente a otros Estados, particulares y sociedades⁶².

64. En conclusión, la práctica de los Estados analizada, por limitada que pueda parecer, respalda la opinión de que la reparación por daños causados por un hecho internacionalmente ilícito anterior a la fecha de sucesión puede pedirse incluso después de la fecha de la sucesión.

65. En su labor sobre las disposiciones relativas a las situaciones de sucesión de Estados cuando el Estado predecesor sigue existiendo, el Relator Especial tuvo en cuenta las observaciones y propuestas formuladas en 2018 por algunos miembros de la Comisión en relación con los proyectos de artículo 7, 8 y 9 propuestos en el segundo informe (casos de transferencia de parte del territorio de un Estado a otro Estado (cesión territorial); separación de una parte del territorio de un Estado para dar lugar a la creación de un nuevo Estado (secesión), y casos en que los territorios dependientes obtuvieron la independencia, lo que dio lugar a la creación de nuevos Estados independientes (descolonización)). Estas propuestas tenían por objeto combinar en un solo artículo las disposiciones relativas a estas tres situaciones, atendiendo a su denominador común, a saber, el hecho de que en todos estos casos el Estado predecesor sigue existiendo. Este es un factor muy importante que influye en el contenido de la norma básica que regula estas situaciones. El Relator Especial reconoce las ventajas de ese enfoque. Por ello, para su tercer informe, ha preparado un único proyecto de artículo que abarca las tres situaciones. En aras de la coherencia, en lo que respecta a los proyectos de artículo 7, 8 y 9 (que se remitieron al Comité de Redacción en 2018), el Relator Especial propondrá, durante su examen en el Comité de Redacción, que se fusionen en uno solo, siguiendo una estructura similar a la del proyecto de artículo 12 que se propone a continuación.

66. En vista de las consideraciones anteriores, el Relator Especial propone un título para la tercera parte, un proyecto de artículo sobre el alcance de la tercera parte y un proyecto de artículo que se incluirá en esta parte relativo a tres situaciones de sucesión de Estados en las que sigue existiendo el Estado predecesor:

Tercera parte: Reparación por el perjuicio resultante de hechos internacionalmente ilícitos contra el Estado predecesor

Proyecto de artículo Y

Alcance de la presente parte

Los artículos de la presente parte se aplicarán a la reparación por el perjuicio resultante de hechos internacionalmente ilícitos contra el Estado predecesor por los que este Estado no hubiera recibido una reparación íntegra antes de la fecha de la sucesión de Estados.

Proyecto de artículo 12

Casos de sucesión de Estados cuando el Estado predecesor sigue existiendo

1. *En los casos de sucesión de Estados:*

⁶¹ Véase la resolución 36/121 de la Asamblea General, de 10 de diciembre de 1981, párr. 25.

⁶² Adición al Informe del Consejo de las Naciones Unidas para Namibia, *Documentos Oficiales de la Asamblea General, vigésimo noveno período de sesiones, Suplemento núm. 24A (A/9624/Add.1)*, págs. 27 y 28. Véanse también la resolución 40/52 de la Asamblea General, de 2 de diciembre de 1985, párr. 14, y Kohen y Dumberry (nota 54 *supra*), pág. 140.

a) cuando parte del territorio de un Estado, o cualquier territorio de cuyas relaciones internacionales sea responsable un Estado y no forme parte del territorio de ese Estado, pase a ser parte del territorio de otro Estado; o

b) cuando una parte o partes del territorio de un Estado se separen para formar uno o varios Estados, y continúe existiendo el Estado predecesor; o

c) cuando un Estado sucesor sea un Estado de reciente independencia cuyo territorio, inmediatamente antes de la fecha de la sucesión de Estados, fuera un territorio dependiente de cuyas relaciones internacionales fuera responsable el Estado predecesor; el Estado predecesor lesionado por un hecho internacionalmente ilícito de otro Estado podrá pedir a este Estado reparación incluso después de la fecha de sucesión de Estados.

2. No obstante lo dispuesto en el párrafo 1, el Estado sucesor podrá pedir al Estado responsable una reparación en circunstancias especiales en que el perjuicio se refiera a la parte del territorio o a los nacionales del Estado predecesor que pasaron a ser territorio o nacionales del Estado sucesor.

3. Las disposiciones de los párrafos 1 y 2 se entenderán sin perjuicio de cualquier cuestión de indemnización entre el Estado predecesor y el Estado sucesor.

B. Casos de sucesión de Estados en que el Estado predecesor ha dejado de existir

67. La presente sección se ocupa de las categorías de unificación y disolución de Estados en las que el Estado predecesor fue objeto de un hecho internacionalmente ilícito de otro Estado, con lo que refleja las situaciones examinadas en el segundo informe. Si bien en la práctica hay ejemplos de situaciones en que los hechos internacionalmente ilícitos afectaron únicamente al Estado predecesor, la práctica estatal ofrece más ejemplos de hechos de ese tipo que afectaron a sus nacionales. Estos ejemplos ponen de manifiesto que el Estado sucesor puede pedir una reparación (véase el capítulo IV *infra*). Por razones prácticas se prestará atención en primer lugar a los casos de unificación de Estados y, a continuación, a los de disolución de Estados.

1. Unificación de Estados

68. Si bien en el caso de la unificación de Estados se hace una distinción entre: a) la fusión de dos Estados en uno que adquiere una propia y nueva personalidad jurídica internacional diferente de la de los Estados que se han fusionado, y b) la incorporación de un Estado en otro que conserva su personalidad jurídica internacional, en ambos casos al menos uno de los Estados predecesores pierde su personalidad jurídica internacional. En otras palabras, deja de existir. En ambos casos, el Estado unificado es un Estado sucesor (en el sentido de la definición de este término que figura en el proyecto de artículo 2), mientras que los Estados que se fusionaron o el Estado que se incorporó en otro Estado son Estados predecesores. Debe aclararse además que únicamente los hechos internacionalmente ilícitos contra esos Estados que tuvieron lugar antes de la unificación son el objeto del presente tema.

69. Parece contar con apoyo, en la doctrina, el punto de vista de que, en los casos de unificación, el Estado sucesor puede pedir una reparación por los perjuicios ocasionados por un hecho internacionalmente ilícito que tuvo lugar antes de la fecha

de la unificación contra cualquiera de los Estados que se fusionaron o el Estado que se incorporó⁶³. Esta postura también se respalda con ejemplos de práctica estatal.

70. Un caso bien conocido de unificación es el de la República Árabe Unida, creada como resultado de la fusión de Egipto y Siria en 1958. Hay al menos dos ejemplos de acuerdos alcanzados entre el nuevo Estado (la República Árabe Unida) y Francia y el Reino Unido, como resultado de reclamaciones mutuas resultantes de la crisis del Canal de Suez de 1956. Desde la perspectiva del derecho a una reparación que tiene un nuevo Estado, cabe mencionar que la República Árabe Unida presentó reclamaciones pidiendo una indemnización a Francia y al Reino Unido por los daños ocasionados durante la crisis de Suez por estos Estados a Egipto, uno de los dos Estados predecesores⁶⁴.

71. La cuestión de las reclamaciones presentadas por la República Árabe Unida al Reino Unido se resolvió con un intercambio de notas que dio lugar a la conclusión de un acuerdo entre los dos Gobiernos en febrero de 1959⁶⁵. La República Árabe Unida renunció a todas sus reclamaciones por daños de guerra contra el Reino Unido. A su vez, el Reino Unido renunció a todas sus reclamaciones “respecto de bienes del Gobierno del Reino Unido situados en la base del Canal de Suez” (nacionalizados por Egipto) y en relación con los “gastos incurridos por el Gobierno del Reino Unido para la finalización del Canal de Suez”⁶⁶.

72. El acuerdo de 22 de agosto de 1958 entre la República Árabe Unida y Francia tuvo un carácter similar⁶⁷. A pesar de las reclamaciones de la República Árabe Unida, en el acuerdo no se hizo referencia a ningún pago por daños de guerra abonados por Francia. Aunque parte de la doctrina sugiere que Francia pagó alguna indemnización a la República Árabe Unida⁶⁸, Francia siempre ha negado que lo hiciera⁶⁹.

73. Estos dos acuerdos son pertinentes para nuestro análisis porque no hay indicios de que Francia o el Reino Unido pusieran objeciones al derecho del Estado sucesor (la República Árabe Unida) a pedir una indemnización por hechos internacionalmente ilícitos de esos Estados contra el Estado predecesor (Egipto) antes de la fecha de la sucesión⁷⁰.

2. Disolución de Estados

74. Entre los casos de disolución de Estados, a menudo se hace referencia a la separación, en 1961, de la República Árabe Unida (creada en 1958 por Egipto y Siria),

⁶³ Véase, por ejemplo, P. Dumberry, *State Succession to International Responsibility* (nota 31 *supra*), págs. 315 y 316, y 318 y 319; B. Stern, “Responsabilité internationale et succession d’Etats” (nota 34 *supra*), pág. 354.

⁶⁴ 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), págs. 349 a 390, en especial págs 368 y 369. La República Árabe Unida reclamó al Reino Unido y a Francia daños por valor de 78 millones de libras (véase C. Rousseau, “Chronique des faits internationaux”, *Revue générale de droit international public*, vol. 62, núm. 4 (octubre-1958), págs. 665 a 715, en especial pág. 681).

⁶⁵ Agreement concerning financial and commercial relations and British property in Egypt, firmado en El Cairo el 28 de febrero de 1959 (Naciones Unidas, *Treaty Series*, vol. 343, núm. 4925, pág. 159). Véase Weston and Lillich, *International Claims...* (nota 58 *supra*), págs. 186 y ss.

⁶⁶ Naciones Unidas, *Treaty Series*, vol. 343, pág. 194. Véase también Dumberry, *State Succession to International Responsibility* (nota 31 *supra*), pág. 317.

⁶⁷ Accord entre le Gouvernement de la République française et le Gouvernement de la République arabe unie, *Revue générale de droit international public* (véase nota 64 *supra*), págs. 738 y ss. Véase también Rousseau, “Chronique des faits internationaux” (*ibid.*), pág. 681.

⁶⁸ Véase Cotran (nota 64 *supra*), pág. 369.

⁶⁹ Rousseau, “Chronique des faits internationaux” (véase nota 64 *supra*), pág. 681.

⁷⁰ Véase Dumberry, *State Succession to International Responsibility* (nota 31 *supra*), pág. 317.

así como a la disolución de dos Estados federales, a saber, Yugoslavia⁷¹ en 1991-1992 y Checoslovaquia en 1993. En lo que se refiere a la disolución de Estados hay varios ejemplos en los que los Estados u órganos judiciales internacionales aceptaron la solicitud de un Estado sucesor de una reparación por daños resultantes de un hecho internacionalmente ilícito contra el Estado predecesor. Todos ellos se refieren a los dos casos más destacados de disolución ocurridos en Europa en la década de 1990: la disolución de Checoslovaquia y la de Yugoslavia.

75. En la bien conocida causa relativa al *Proyecto Gabčíkovo-Nagymaros* (1997), la Corte Internacional de Justicia determinó que, antes de la fecha de la sucesión, Hungría había sido la autora de un hecho internacionalmente ilícito y que tenía la obligación de pagar una indemnización a Checoslovaquia (el Estado predecesor)⁷². La Corte no consideró necesario entrar de manera explícita en la cuestión de la sucesión en el derecho a una reparación, sino que se limitó a hacer referencia al segundo párrafo del preámbulo del Acuerdo Especial entre Eslovaquia y Hungría, de 2 de julio de 1993⁷³. La Corte llegó a la conclusión de que: “Eslovaquia puede estar obligada, por tanto, a pagar una indemnización no solo su propio comportamiento ilícito, sino también por el de Checoslovaquia, y tiene derecho a recibir una indemnización por los daños sufridos por Checoslovaquia, así como por ella misma, como resultado del comportamiento ilícito de Hungría”⁷⁴.

76. La relevancia de esta causa no puede negarse remitiéndose a la existencia del Acuerdo Especial. De hecho, ni Eslovaquia ni Hungría parecieron reconocer principio alguno de sucesión *ipso iure* en la obligación de reparar y en el derecho a una reparación. Así puede verse en la posición adoptada por Eslovaquia en sus alegaciones⁷⁵. No obstante, la Corte llegó a esta conclusión, al haber entendido también que el Tratado de 1977 entre Hungría y la entonces Checoslovaquia sobre la

⁷¹ *Les proclamations d'indépendance par la Sloveenie en juin 1991 et par la Croatie en octobre 1991 ont déclenché le processus de désintégration de la République Fédérative Socialiste de Yougoslavie... Ont ensuite également déclaré leur indépendance l'ex-République yougoslave de Macédoine, en novembre 1991, et la Bosnie-Herzégovine, en mars 1992. En 2000, la République fédérale de Yougoslavie, qui consistait de la Serbie-et-Monténégro, vu l'opposition manifestée à sa revendication d'assumer la continuité de la personnalité juridique internationale de la République fédérative socialiste de Yougoslavie, a admis qu'elle aussi était un des Etats successeurs de la République fédérative socialiste de Yougoslavie; son acceptation en tant que nouveau membre de l'ONU a suivi peu après. ... En juin 2006, le Monténégro a déclaré son indépendance à la suite d'un référendum, se séparant ainsi de l'État de Serbie et Monténégro* (“las proclamaciones de independencia de Eslovenia en junio de 1991 y Croacia en octubre de 1991 desencadenaron el proceso de desintegración de la República Federativa Socialista de Yugoslavia... Posteriormente, la ex República Yugoslava de Macedonia, en noviembre de 1991, y Bosnia y Herzegovina en marzo de 1998, declararon también su independencia. En 2000, la República Federativa Socialista de Yugoslavia, integrada por el Estado de Serbia y Montenegro, ante la oposición a su reclamación de asumir la continuidad de la personalidad jurídica internacional de la República Federativa Socialista de Yugoslavia, admitió también que era uno de los Estados sucesores de la República Federativa Socialista de Yugoslavia; su aceptación como nuevo miembro de las Naciones Unidas se produjo poco después... En junio de 2006 Montenegro declaró su independencia tras un referéndum, separándose así del Estado de Serbia y Montenegro”) (Mikulka, “Article 34...” (véase nota 44 *supra*), págs. 1202 y 1203, párr. 116, y pág. 1206, párr. 124; véase también <http://treaties.un.org/Pages/HistoricalInfo.aspx>, nota 1 bajo Montenegro).

⁷² *Gabčíkovo-Nagymaros Project (Hungary/Slovakia)*, fallo, I.C.J. Reports 1997, pág. 7, en especial págs. 66 y 67, párr. 108 a 110 y pág. 81, párr. 152.

⁷³ “*Bearing in mind that the Slovak Republic is one of the two successor States of the Czech and Slovak Federal Republic and the sole successor state in respect of rights and obligations relating to the Gabčíkovo–Nagymaros Project*” (*ibid.*, pág. 11).

⁷⁴ *Ibid.*, pág. 81, párr. 151.

⁷⁵ Véase el escrito de contestación presentado por la República Eslovaca, vol. I, 5 de diciembre de 1994, pág. 69, párr. 3.60 (puede consultarse en el sitio de la Corte Internacional de Justicia www.icj-cij.org/).

construcción conjunta del Proyecto Gabčíkovo-Nagymaros seguía en vigor, tras la disolución de Checoslovaquia, entre Hungría y Eslovaquia. (Cabe señalar que el Tratado contenía, entre otras, disposiciones sobre la indemnización entre las partes).

77. La Comisión de Indemnización de las Naciones Unidas llegó a una conclusión similar en la reclamación presentada por la República Checa por los daños ocasionados por el Iraq a la Embajada de Checoslovaquia en Bagdad. Tras la disolución de Checoslovaquia, el Ministerio de Relaciones Exteriores de la República Checa presentó una reclamación por los daños ocasionados por el Iraq a la Embajada de Checoslovaquia en Bagdad durante la Guerra del Golfo (1990-1991), que se produjeron en una fecha anterior a la fecha de la sucesión. No obstante, la Embajada de Checoslovaquia y la residencia de la Embajada en Bagdad pasaron a ser propiedad de la República Checa.

78. El Grupo de Comisionados recomendó que se pagara una indemnización por valor de 4.733 dólares de los Estados Unidos (de los 11.208 reclamados)⁷⁶. El Grupo llegó a la conclusión de que la República Checa no era el Estado lesionado en el momento en que tuvo lugar el hecho internacionalmente ilícito. No obstante, la República Checa (el Estado sucesor) debía considerarse el “único reclamante legítimo” en razón del acuerdo celebrado entre los dos Estados sucesores de la antigua Checoslovaquia. “El Grupo no desestimó la validez de la posibilidad de la transferencia de tal derecho a una reparación”⁷⁷.

79. El razonamiento jurídico parece reflejar correctamente el derecho de la responsabilidad del Estado, ya que no se refirió a la República Checa como Estado lesionado (que era, de hecho, el Estado predecesor: Checoslovaquia). No obstante, el hecho combinado de la sucesión de Estados y del acuerdo entre los Estados sucesores puede verse como un elemento especial que permite la transferencia y/o el intercambio de tales reclamaciones de responsabilidad. En otras palabras, otros Estados y los órganos judiciales internacionales deben respetar los acuerdos celebrados por los Estados sucesores.

80. Esta conclusión puede verse apoyada, incluso, por el Acuerdo sobre Cuestiones de Sucesión (2001), celebrado entre los Estados sucesores de la antigua Yugoslavia⁷⁸. Según su preámbulo, se llegó al Acuerdo tras negociaciones “que tenían por objeto identificar y determinar la distribución equitativa entre ellos de los derechos, las obligaciones, los activos y las deudas de la antigua República Federativa Socialista de Yugoslavia”. El artículo 1 del Anexo F del Acuerdo se ocupaba también de posibles cuestiones relacionadas con hechos internacionalmente lícitos contra terceros Estados anteriores a la fecha de la sucesión⁷⁹.

⁷⁶ Informe y Recomendaciones del Grupo de Comisionados sobre la Segunda Serie de Reclamaciones de la Categoría “F1”, Consejo de Administración de la Comisión de Administración de las Naciones Unidas (S/AC.26/1998/12), pág. 32, nota 3: “Sobre la base de los acuerdos celebrados en el momento de la separación, la Embajada de Checoslovaquia en Bagdad y la residencia de esa Embajada pasaron a ser propiedad de la República Checa. En consecuencia, aunque había sido la República Federal la que había sufrido los daños y perjuicios respecto de los cuales se reclama la indemnización, la República Checa es el único reclamante legítimo por lo que se refiere a esos daños y perjuicios”.

⁷⁷ Dumberry, *State Succession to International Responsibility* (véase la nota 31 *supra*), pág. 322.

⁷⁸ Firmado en Viena, el 29 de junio de 2001 (Naciones Unidas, *Treaty Series*, vol. 2262, núm. 40296, pág. 251).

⁷⁹ “All rights and interests which belonged to the [Socialist Federal Republic of Yugoslavia] and which are not otherwise covered by this Agreement (including, but not limited to, patents, trade marks, copyrights, royalties, and claims of and debts due to the [Socialist Federal Republic of Yugoslavia]) shall be shared among the successor States, taking into account the proportion for division of [financial assets of the Socialist Federal Republic of Yugoslavia] in Annex C of this Agreement. The division of such rights and interests shall proceed under the direction of the

81. Todos los ejemplos anteriores parecen apoyar la posibilidad de que los Estados sucesores presenten solicitudes de reparación incluso en el caso de daños ocasionados por hechos internacionalmente ilícitos que tuvieron lugar antes de la fecha de la sucesión, si bien ponen de manifiesto el papel fundamental de los acuerdos.

82. Habida cuenta de las consideraciones anteriores, se proponen los siguientes proyectos de artículo

Proyecto de artículo 13
Unificación de Estados

1. *Cuando dos o más Estados se unan y formen de ese modo un Estado sucesor, el Estado sucesor podrá pedir una reparación al Estado responsable.*

2. *El párrafo 1 será de aplicación a menos que los Estados interesados convengan en otra cosa.*

Proyecto de artículo 14
Disolución de Estados

1. *Cuando partes del territorio del Estado se separen para formar dos o más Estados y el Estado predecesor deje de existir, uno o más Estados sucesores podrán pedir una reparación al Estado responsable.*

2. *Tales reclamaciones y acuerdos deberán tener en cuenta un nexo entre las consecuencias de un hecho internacionalmente ilícito y el territorio o los nacionales del Estado sucesor, una proporción equitativa y otros factores pertinentes.*

3. *Las disposiciones de los párrafos 1 y 2 se entenderán sin perjuicio de cualquier cuestión de indemnización entre los Estados sucesores.*

IV. Reparación por perjuicios resultantes de hechos internacionalmente ilícitos contra los nacionales del Estado predecesor

83. El presente capítulo se ocupa de la posible sucesión en el derecho a una reparación en casos en que se produjo un hecho internacionalmente ilícito contra los nacionales del Estado predecesor. Los daños resultantes de hechos internacionalmente ilícitos de Estados contra nacionales de otros Estados forman parte del derecho internacional tanto como los daños resultantes de hechos internacionalmente ilícitos contra otros Estados. Si bien en este último caso los daños se consideran “daños directos”, los ocasionados a los nacionales de los Estados se consideran “daños indirectos” en razón del vínculo de nacionalidad que existe entre los Estados y las personas lesionadas por el hecho internacionalmente ilícito⁸⁰.

Standing Joint Committee established under Article 4 of this Agreement” (“Todos los derechos e intereses que pertenecieron a la [República Federativa Socialista de Yugoslavia] y que no queden cubiertos de otro modo por este Acuerdo (incluidos, aunque no exclusivamente, las patentes, las marcas registradas, los derechos de propiedad, los derechos de autor, así como las reclamaciones de deudas y las cantidades de vidas a la [República Federativa Socialista de Yugoslavia]) se repartirán entre los Estados sucesores, teniendo en cuenta la proporción de la división de [los activos financieros de la República Federativa Socialista de Yugoslavia] que figuran en el Anexo C del presente Acuerdo. La división de tales derechos e intereses se llevará a cabo bajo la dirección del Comité Conjunto Permanente establecido en el Artículo 4 del presente Acuerdo”) (*ibid.*).

⁸⁰ A. Vermeer-Künzli, “As If: The Legal Fiction in Diplomatic Protection”, *European Journal of International Law*, vol. 18, núm. 1 (2007), págs. 37 a 68, en especial pág. 39.

84. No obstante, dado que los Estados solo pueden ser considerados responsables cuando el daño es causado legalmente a un sujeto de derecho internacional⁸¹, se requiere una ficción jurídica para la reparación de un daño resultante de hechos internacionalmente ilícitos contra nacionales de otros Estados. Esta ficción jurídica, denominada “protección diplomática”, permite que los Estados hagan suyas las reclamaciones de sus nacionales y posibilita la reparación de un daño sufrido por personas físicas o personas jurídicas particulares como resultado de hechos internacionalmente ilícitos de otros Estados.

85. Es bien sabido que esta ficción jurídica debe su existencia a la doctrina desarrollada por Emmerich de Vattel a mediados del siglo XVIII⁸². La famosa formulación (denominada también “ficción vatteliana”)⁸³ recibió el respaldo de la comunidad internacional, en particular mediante el arbitraje, a finales del siglo XIX⁸⁴. Posteriormente, la Corte Permanente de Justicia Internacional hizo suyo el principio de que los Estados tienen derecho a proteger a sus nacionales lesionados por otros Estados en su decisión en la causa *Mavrommatis*, en 1924, en la que la Corte dijo que “al hacer suya la causa de uno de sus nacionales y recurrir a la actuación diplomática o a la vía judicial internacional en nombre de él, un Estado está afirmando, en realidad, sus propios derechos: el derecho a garantizar, en la persona de sus nacionales, el respeto de las normas de derecho internacional”⁸⁵.

86. La ficción de la causa *Mavrommatis* se ha mantenido repetidamente en jurisprudencia posterior⁸⁶, así como en la doctrina jurídica internacional, y entró a formar parte del ordenamiento jurídico internacional tras la Segunda Guerra Mundial⁸⁷. Desde entonces, la protección diplomática ha sido definida como “el medio por el que un Estado hace efectiva la responsabilidad de otro Estado por un hecho que contraviene el derecho internacional y que afecta a la persona o a los bienes de un nacional del primer Estado”⁸⁸. En este contexto el vínculo de la nacionalidad entre la persona y el Estado del que es nacional se ha considerado la única base jurídica del derecho de un Estado a la protección diplomática, que no puede ser

⁸¹ P. Daillier *et. al.*, *Droit international public* (Paris, LGDJ, 2009), pág. 884.

⁸² C. F. Amerasinghe, *Diplomatic Protection* (Oxford, Oxford University Press, 2008), pág. 8; E. M. Borchard, *The Diplomatic Protection of Citizens Abroad or the Law of International Claims* (New York, The Banks Law Publishing Co., 1916) pág. 351; B. Bollecker-Stern, *Le préjudice dans la théorie de la responsabilité internationale* (Paris, Pedone, 1973), pág. 96.

⁸³ E. De Vattel, *Le droit des gens ou Principes de la loi naturelle* (1758), Libro II, capítulo VI, pág. 309, párr. 71. “*Quiconque maltraite un Citoyen offense indirectement l’Etat, qui doit protéger ce Citoyen. Le Souverain de celui-ci doit venger son injure, obliger, s’il le peut, l’agresseur à une entière réparation, ou le punir; puisqu’autrement le Citoyen n’obtiendrait point la grande fin de l’association Civile, que est la sûreté*” (“El que ocasiona un daño a un nacional, ofende indirectamente al Estado, que está obligado a proteger a ese nacional; y el que ostenta la soberanía de dicho nacional debe vengar el daño causado, castigar al agresor y, de ser posible, obligarle a que lo repare íntegramente; ya que de otro modo no recaería sobre el nacional el fin último de la asociación civil, que es la seguridad”).

⁸⁴ J. Dugard, “Articles sur la Protection diplomatique”, *Biblioteca Audiovisual de Derecho Internacional de las Naciones Unidas*, 2014, puede consultarse en: http://legal.un.org/avl/pdf/ha/adp/adp_f.pdf.

⁸⁵ *The Mavrommatis Palestine Concessions*, fallo de 30 de agosto de 1924, Corte Permanente de Justicia Internacional, *Collection of Judgments, Series A*, núm. 2, pág. 5 y ss., en especial pág. 12.

⁸⁶ Véase el fallo en la causa *Factory at Chorzów* (nota 26 *supra*), págs. 27 y 28; y *The Panevezys-Saldutiskis Railway Case*, fallo de 28 de febrero de 1939, Corte Permanente de Justicia Internacional, *Judgments, Orders and Advisory Opinions, Series A/B*, núm. 76, págs. 4 y ss., en especial pág. 16.

⁸⁷ Véase Amerasinghe (nota 82 *supra*), págs. 16 y 17.

⁸⁸ G. I. F. Leigh, “Nationality and diplomatic protection”, *International and Comparative Law Quarterly*, vol. 20, núm. 3 (1971), págs. 453 a 475, en especial pág. 453.

ejercido sin este elemento de conexión⁸⁹. Este principio es afirmado en el proyecto de artículos de la Comisión sobre la protección diplomática, en cuyo artículo 3, párrafo 1, se dispone que “el Estado con derecho a ejercer la protección diplomática es el Estado de la nacionalidad”⁹⁰.

87. Este marco jurídico tradicional de la protección diplomática considerado conjuntamente con el artículo 44 de los artículos sobre la responsabilidad del Estado por hechos internacionalmente ilícitos⁹¹, que establece que “la responsabilidad del Estado no podrá ser invocada si la reclamación no se presenta de conformidad con las normas aplicables en materia de nacionalidad de las reclamaciones”, plantea cuestiones serias en relación con la sucesión de los Estados en el derecho a una reparación por daños resultantes de hechos internacionalmente ilícitos contra nacionales del Estado predecesor. En concreto, plantea la cuestión de si el Estado sucesor puede pedir una reparación por daños resultantes de hechos internacionalmente ilícitos que tuvieron lugar antes de la fecha de la sucesión contra nacionales del Estado predecesor que pasaron a ser nacionales del Estado sucesor después de la fecha en que tuvieron lugar los hechos, es decir, después de la fecha en que se produjo el daño. El problema surge porque, en los casos de protección diplomática, el daño en cuestión no es el sufrido por la persona física sino el sufrido indirectamente por el Estado⁹², y la reparación solicitada en esos casos por el Estado de nacionalidad no es la reparación del daño sufrido por su nacional sino la reparación del daño sufrido por el propio Estado⁹³.

A. Enfoque tradicional

1. La base teórica y doctrinal

88. El enfoque clásico afirma, basándose en el denominado “principio de continuidad de la nacionalidad” que el derecho a una reparación por los daños resultantes de hechos internacionalmente ilícitos contra los nacionales del Estado predecesor no puede transferirse al Estado sucesor. Según este planteamiento, el Estado que ejerce la protección diplomática en nombre de sus nacionales no actúa como agente sino como protector de los intereses de sus nacionales⁹⁴. Y “dado que un Estado está, de hecho ‘afirmando su propio derecho’ cuando protege a uno de sus nacionales al ejercer la protección diplomática, necesita asegurarse de que esa persona es, realmente, uno de sus nacionales”⁹⁵. Por tanto “la norma tradicional de la protección diplomática en relación con la nacionalidad de las reclamaciones es el principio de continuidad de la nacionalidad”⁹⁶.

⁸⁹ *Ibid.*

⁹⁰ Proyecto de artículo sobre la protección diplomática con los comentarios, texto aprobado por la Comisión de Derecho Internacional en su 58º período de sesiones, en 2006, y presentado a la Asamblea General como parte del informe de la Comisión sobre la labor de ese período de sesiones (A/61/10).

⁹¹ Artículos sobre la responsabilidad del Estado por hechos internacionalmente ilícitos con los comentarios, aprobados por la Comisión de Derecho Internacional en su 53º período de sesiones, en 2001, *Anuario... 2001*, vol. II (Segunda parte) y corrección, págs. 26 y ss., párr. 76.

⁹² H. Meunier, “Le fondement de la protection diplomatique : pour une nouvelle approche au moyen de la distinction entre préjudice et dommage”, *Annuaire français de droit international*, vol. 59 (2013), págs. 223 a 255, en especial pág. 242.

⁹³ D. Anzilotti, *Corso di diritto internazionale*, vol. I, Padova, Cedam, 1955, pág. 422.

⁹⁴ Leigh (véase nota 88 *supra*), pág. 455.

⁹⁵ P. Dumberry, “Obsolete and unjust: the rule of continuous nationality in the context of State succession”, *Nordic Journal of International Law*, vol. 76, núm. 2 (2007), págs. 153 a 183, en especial págs. 154 y 155.

⁹⁶ *Ibid.*, pág. 155. Véase también O’Connell, *State Succession in Municipal Law and International Law* (nota 20 *supra*), pág. 537 (“The doctrine of continuous nationality appears to have its

89. Con arreglo al principio de continuidad de la nacionalidad, el Estado puede ejercer la protección diplomática en nombre de quienes posean la nacionalidad de ese Estado desde el momento en que tuvo lugar el hecho internacionalmente ilícito del tercer Estado hasta la fecha en que se hace cargo de la reclamación⁹⁷. No obstante, algunos autores interpretan el principio de manera estricta y afirman que para que un Estado ejerza la protección diplomática en nombre de la persona lesionada como resultado de un hecho internacionalmente ilícito de un tercer Estado, esta persona debe tener su nacionalidad también en el momento en que se dilucide la cuestión⁹⁸. Este último planteamiento parece ser exagerado y no contar con respaldo en la práctica.

90. En este contexto, la doctrina jurídica tradicional afirma que cuando la nacionalidad de la persona lesionada como resultado de un hecho internacionalmente ilícito de un tercer Estado cambia entre la fecha en que se produjo el perjuicio y la fecha en que se hace la solicitud de reparación, el principio de continuidad de la nacionalidad constituiría un impedimento para obtener la reparación. En otras palabras, en los casos en que el Estado de nacionalidad de la persona lesionada en razón de un hecho internacionalmente ilícito pase por un proceso de sucesión, el Estado sucesor no heredaría el derecho a una reparación del Estado predecesor. Dado que la persona lesionada por el hecho ilícito no era nacional del Estado sucesor en la fecha en que el hecho tuvo lugar, el Estado sucesor no puede considerarse lesionado indirectamente.

91. Como puede verse, la posición tradicional parte de la premisa de que el titular del derecho a la protección diplomática no es el nacional sino el Estado, y explica que el derecho a una reparación resultante de un hecho internacionalmente ilícito contra el nacional del Estado predecesor no se transferiría al Estado sucesor debido a la ruptura del vínculo de la nacionalidad⁹⁹. Otros autores apoyan este argumento¹⁰⁰. Por ejemplo, según Stern, que se remite al planteamiento de Monnier, el principio de continuidad de la nacionalidad impediría que el derecho a una reparación se transfiera del Estado predecesor al Estado sucesor¹⁰¹.

92. Parece que el proyecto de artículos sobre la protección diplomática adopta también, en principio, la norma de continuidad de la nacionalidad, pese a las

origins in the *Santangelo* Case in 1839 when the United States failed in a claim against Mexico respecting an injury done to a person while he was an aspirant to United States citizenship, and succeeded in a second claim respecting one done to him after he acquired this citizenship. The explanation of the rule is that, if it did not exist, persons would seek naturalization in States which were parties to arbitration agreements merely to get a hearing for their claims”). (“La doctrina de la continuidad de la nacionalidad parece tener sus orígenes en el asunto *Santangelo*, en 1839, en que los Estados Unidos presentaron una reclamación contra México en relación con un perjuicio causado a una persona en el proceso de solicitud de la nacionalidad de los Estados Unidos, y dio lugar a una segunda reclamación en relación con un daño causado a esa persona tras haber adquirido la nacionalidad. La explicación de la norma es que, de no existir, las personas tratarían de adquirir la nacionalidad de Estados que fueran parte en acuerdos de arbitraje simplemente para poder plantear sus reclamaciones ante un tribunal”).

⁹⁷ Monnier (véase nota 35 *supra*), pág. 68; Leigh (véase nota 88 *supra*), pág. 456; Dumberry, *State Succession to International Responsibility* (véase nota 31 *supra*), pág. 338; y Dumberry, “Obsolete and unjust...” (véase nota 95 *supra*), pág. 155.

⁹⁸ Véase M. J. Jones, “The Nottebohm case”, *International and Comparative Law Quarterly*, vol. 5, núm. 2 (abril 1956), págs. 230a 244, en especial pág. 231; R. Jennings y A. Watts (eds.), *Oppenheim’s International Law*, vol. I: *Peace, Introduction and Part 1*, 9ª ed., Londres, Longman, 1992, pág. 512; y Brownlie (nota 14 *supra*), pág. 659.

⁹⁹ Monnier (véase nota 35 *supra*), págs. 68 y 69 y págs. 70 y 71.

¹⁰⁰ Véase Dumberry, *State Succession to International Responsibility* (nota 31 *supra*), págs. 340 y 341.

¹⁰¹ Stern, “Responsabilité internationale et succession d’Etats” (véase nota 34 *supra*), págs. 327 a 355.

numerosas objeciones planteadas al respecto en el seno de la Comisión. Así, el artículo 5 relativo a la protección diplomática en nombre de una persona natural y el artículo 10 relativo a la protección diplomática en nombre de una sociedad disponen en sus párrafos primeros, respectivos, que “un Estado tiene derecho a ejercer la protección diplomática con respecto a una persona que haya sido nacional suyo de modo continuo desde la fecha en que se produjo el perjuicio hasta la fecha de la presentación oficial de la reclamación. Se presume la continuidad si esa nacionalidad existía en ambas fechas”. No obstante, estos artículos, que parten de la premisa de que la aplicación estricta del principio de continuidad de la nacionalidad en el caso de la sucesión de Estados podría dar lugar a resultados no equitativos, suavizan dicho principio y disponen que, en algunos casos, el derecho a la protección diplomática puede ser ejercido por el Estado sucesor. Estas excepciones son consideradas por los autores que se oponen al enfoque tradicional respecto de la sucesión de Estados como una afirmación de que el derecho a una reparación del perjuicio indirecto sufrido por el Estado puede ser objeto de sucesión y se mencionará en la segunda parte del presente capítulo.

2. Jurisprudencia

93. En varias decisiones judiciales internacionales se admite que el principio de continuidad de la nacionalidad constituye la base jurídica del derecho a la protección diplomática. Uno de los primeros casos en los que se recogió este principio fue el de *Henriette Levy*, en 1881, del que conoció la Comisión Estados Unidos-Francia. Jacob Levy, nacional francés, se trasladó a Estrasburgo (Francia), tras serle expropiada su empresa de algodón en 1863 por fuerzas de los Estados Unidos, y murió en dicha ciudad en 1871. Ese mismo año, Estrasburgo, parte de los territorios de Alsacia-Lorena, fue cedido por Francia a Alemania. La mujer de Jacob Levy, Henriette Levy, no ejerció su derecho de optar al mantenimiento de su nacionalidad francesa, de conformidad con el artículo II del Tratado de Frankfurt, de 10 de mayo de 1871, y adquirió la nacionalidad alemana en 1871. Nueve años más tarde, Henriette Levy presentó un escrito ante la Comisión Estados Unidos-Francia pidiendo una reparación por los daños que había sufrido su esposo en 1863 como resultado de los hechos internacionalmente ilícitos de los Estados Unidos. No obstante, la Comisión desestimó la reclamación alegando que no tenía competencia para conocer de reclamaciones presentadas por personas físicas que “ya no” tuvieran la nacionalidad francesa¹⁰².

94. En el mismo sentido, en 1925, el árbitro Huber señaló en el *Affaire des biens britanniques au Maroc espagnol* que la persona lesionada como resultado de un hecho internacionalmente ilícito de un tercer Estado ha de ser nacional del Estado que recurriría a la protección diplomática en nombre de ese nacional hasta la fecha en que se adopte la decisión respecto de la reparación¹⁰³.

95. El principio tradicional de continuidad de la nacionalidad se aplicó también en la decisión en la causa *Panevezys-Saldutiskis Railway* de la Corte Permanente de Justicia Internacional¹⁰⁴, considerada la decisión judicial más importante que confirma que los Estados sucesores no pueden pedir una reparación en nombre de sus nuevos nacionales que fueron lesionados como resultado de hechos

¹⁰² Véase Dumberryt, *State Succession to International Responsibility* (nota 31 *supra*), págs. 404 y 405; J. B. Moore, *History and Digest of the International Arbitrations to which the United States has been a Party*, vol. III, Washington D.C., Government Printing Office, 1898, págs. 2514 a 2518; y E. Wyler, *La règle dite de la continuité de la nationalité dans le contentieux international*, París, Presses Universitaires de France, 1990, págs. 104 y 105.

¹⁰³ *Affaire des biens britanniques au Maroc espagnol (Espagne c. Royaume-Uni)*, laudo de 1 de mayo de 1925, Naciones Unidas, *Reports of International Arbitral Awards*, vol. II, págs. 615 a 742, en especial pág. 706.

¹⁰⁴ *The Panevezys-Saldutiskis Railway Case* (véase nota 86 *supra*), pág. 16.

internacionalmente ilícitos que tuvieron lugar antes de la fecha de la sucesión¹⁰⁵. No obstante, la decisión fue polémica y ya objeto de críticas en el momento en que se adoptó¹⁰⁶.

96. En esta causa, la sociedad denominada Primera Sociedad de Líneas Ferroviarias Secundarias de Rusia, fundada en 1892 en San Petersburgo con arreglo a la legislación del Imperio Ruso, fue nacionalizada después de la Primera Guerra Mundial. En 1918, tras la independencia de Estonia y Lituania, una línea ferroviaria, la línea Panevezys-Saldutiskis atravesaba las provincias bálticas. En 1919, el nuevo Estado de Lituania confiscó, sin dar indemnización alguna, los bienes de la sociedad que se encontraban en su territorio, incluida la línea Panevezys-Saldutiskis. En 1920, Estonia y la Unión de Repúblicas Socialistas Soviéticas concluyeron el Tratado de Tartu y decidieron transferir de Rusia a Estonia todos los derechos y acciones de la sociedad que se encontraban entonces en Estonia. En 1923, Estonia nacionalizó la línea ferroviaria de la Primera Sociedad que estaba en su territorio. Ese mismo año, la compañía cambió de nombre y se constituyó como sociedad en Estonia con la denominación social de Esimene. Esimene reclamó a Lituania una reparación por los daños sufridos como resultado de la nacionalización que tuvo lugar en 1919, pero no obtuvo indemnización alguna. En 1937 Estonia recurrió a la protección diplomática en nombre de la sociedad y pidió a Lituania una reparación por los daños ocasionados debido a la nacionalización de la línea Panevezys-Saldutiskis. No obstante, según Lituania, la sociedad ya había cambiado de nacionalidad en 1919 y no era una sociedad de nacionalidad estonia en el momento en que sus activos fueron confiscados por Lituania.

97. Según la Corte, que recordó la ficción empleada en la causa *Mavrommatis*, “al recurrir a la vía diplomática o a la vía judicial internacional en su nombre, un Estado está en realidad afirmando su propio derecho, el derecho a asegurar en la persona de sus nacionales el respeto de las normas de derecho internacional”¹⁰⁷. Así pues, la Corte dijo que, para que Estonia recurriera a la protección diplomática en nombre de la sociedad, esta debería haber tenido la nacionalidad estonia en el momento en que se produjo el daño debido al presunto hecho internacionalmente ilícito¹⁰⁸. Dado que la sociedad adquirió la nacionalidad estonia en 1920, en virtud del Tratado de Tartu, Estonia no podía pedir una reparación por daños que tuvieron lugar como resultado de la nacionalización que tuvo lugar en 1919. En otras palabras, la Corte decidió que el derecho a una reparación del Estado predecesor no puede transferirse al Estado sucesor.

¹⁰⁵ Dumberry, *State Succession to International Responsibility* (véase nota 31 *supra*), pág. 390.

¹⁰⁶ *Ibid.*, págs. 399 a 401.

¹⁰⁷ *The Panevezys-Saldutiskis Railway Case* (véase nota 86 *supra*), pág. 16. La Corte dijo también: “This right is necessarily limited to intervention on behalf of its own nationals because, in the absence of a special agreement, it is the bond of nationality between the State and the individual which alone confers upon the State the right of diplomatic protection, and it is as a part of the function of diplomatic protection that the right to take up a claim and to ensure respect for the rules of international law must be envisaged. Where the injury was done to the national of some other State, no claim to which such injury may give rise falls within the scope of the diplomatic protection which a State is entitled to afford, nor can it give rise to a claim which that State is entitled to espouse” (“Este derecho está necesariamente limitado a la intervención en nombre de sus propios nacionales porque, en ausencia de un acuerdo especial, es únicamente el vínculo de la nacionalidad entre el Estado y la persona el que confiere a dicho Estado el derecho a ejercer la protección diplomática, y forma parte de la función de la protección diplomática que se tenga en cuenta el derecho a hacer suya una reclamación y asegurar el respeto de las normas del derecho internacional. En el caso en que la lesión sea sufrida por el nacional de algún otro Estado, ninguna reclamación a la que dicha lesión pueda dar lugar entra dentro del ámbito de la protección diplomática que un Estado tiene derecho a ejercer, ni puede dar lugar a una reclamación que pueda hacer suya dicho Estado”) (*ibid.*).

¹⁰⁸ *Ibid.*, págs. 16 y 17.

98. El enfoque tradicional de la decisión adoptada en la causa *Panevezys-Saldutiskis Railway*, en 1939, en relación con el ejercicio de la protección diplomática, parece haber sido seguido en el laudo emitido en 2000 en el caso *The Loewen Group, Inc. y Raymond L. Loewen c. Estados Unidos del América*. En este caso, en un contexto diferente (el del arbitraje de inversiones), el Centro Internacional de Arreglo de Diferencias relativas a Inversiones (CIADI) dijo: “En derecho internacional, ha de haber continuidad en la identidad nacional desde la fecha de los hechos que dan lugar a la reclamación, conocida como *dies ad quo*, hasta la fecha en que se resuelve la reclamación, conocida como *dies ad quem*”¹⁰⁹. Parece que, al afirmar que la persona en nombre de la que el Estado quiere ejercer la protección diplomática debe tener la nacionalidad de este Estado en la fecha del laudo, el Tribunal adoptó una interpretación muy estricta del principio de continuidad de la nacionalidad. Esta decisión es inusual en el arbitraje de inversiones y fue criticada con acierto¹¹⁰. Además, el caso *Loewen* no tiene nada que ver con la sucesión de Estados. Por tanto, no constituye autoridad alguna en lo que se refiere a si la norma de continuidad de la nacionalidad debe ser de aplicación o no en caso de cambios involuntarios de la nacionalidad debido a la sucesión de Estados.

B. Enfoque moderno

99. El enfoque moderno respecto de la sucesión de Estados rechaza el enfoque jurídico tradicional que apoya el principio de no sucesión en el derecho a una reparación de los daños resultantes de hechos internacionalmente ilícitos contra los nacionales del Estado predecesor y que explica esta postura con el principio de continuidad de la nacionalidad, afirmando que forma parte del derecho internacional consuetudinario. Los contrarios al enfoque tradicional argumentan que el principio de continuidad de la nacionalidad, que tradicionalmente se ha considerado un impedimento para la transferencia del derecho a la protección diplomática del Estado predecesor a su sucesor, no debe aplicarse en el contexto de la sucesión de Estados por razones teóricas, prácticas y de jurisprudencia.

1. Base teórica

100. Parece que los autores que se oponen al principio de la no sucesión cuestionan la conveniencia de esta ficción jurídica. Ciertamente, si bien por una parte la ficción *Mavrommatis* ha contado con el apoyo de varios autores, también se ha cuestionado seriamente, por otra parte, si el daño por el que reclama el Estado de la nacionalidad que recurre a la protección diplomática en nombre de uno de sus nacionales que ha sido objeto de un hecho internacionalmente ilícito de un tercer Estado, es verdaderamente un daño sufrido por el Estado. Como dijo, por ejemplo, Charles de Visscher en una de sus clases en la década de 1930: “si bien el derecho a la protección diplomática pertenece al Estado de nacionalidad, el perjuicio que da lugar a la protección diplomática no es un perjuicio sufrido por el Estado sino por un nacional

¹⁰⁹ *The Loewen Group, Inc. and Raymond L. Loewen v. United States of America*, Case No. ARB(AF)/98/3, laudo de 26 de junio de 2003, Centro Internacional de Arreglo de Diferencias relativas a Inversiones, *International Legal Materials*, vol. 42, págs. 811 a 851, en especial pág. 847, párr. 225.

¹¹⁰ M. Mendelson, “The runaway train: the continuous nationality rule from the *Panevezys-Saldutiskis Railway Case* to *Loewen*”, en T. Weiler (ed.), *International Investment Law and Arbitration: Leading Cases from the ICSID, NAFTA, Bilateral Treaties and Customary International Law*, Camerún, mayo de 2005, págs. 97 a 149; y P. Dumberry, *A Guide to State Succession in International Investment Law*, Cheltenham, Edward Elgar, 2018, págs. 435 a 441 y 449 a 453.

de ese Estado que, al recurrir a la protección diplomática en nombre de su nacional, actúa como protector del derecho internacional”¹¹¹.

101. Tras la ampliación de los derechos de las personas físicas en derecho internacional, ha continuado el debate sobre a quién pertenecen realmente los derechos protegidos mediante el ejercicio de la protección diplomática. El argumento de que es la persona misma que ha sido objeto de un hecho internacionalmente ilícito, y no el Estado de nacionalidad de esa persona, la que ha sido en realidad lesionada se ha invocado con más frecuencia¹¹².

102. En este contexto, incluso el titular del derecho a la protección diplomática ha sido objeto de debate. Por ejemplo, O’Connell considera que la ficción vatteliana, con arreglo a la cual el que maltrata a un nacional ofende indirectamente al Estado, no es apropiada. Este autor afirma que “si el Estado hubiera sido lesionado realmente, la única cuestión pertinente en el tiempo sería el momento del daño; a partir de ahí, el Estado podría, lógicamente, pedir una reparación aun cuando la persona lesionada falleciese o cambiase de nacionalidad”¹¹³.

103. Este enfoque, que no está de acuerdo con la ficción *Mavrommatis*, tampoco lo está con que los Estados puedan ejercer la protección diplomática en nombre de personas físicas o de sociedades siempre que se cumpla el principio de continuidad de la nacionalidad. Así pues, se afirma que este principio no debe aplicarse en las reclamaciones amparadas en la protección diplomática en el contexto de los casos de sucesión de Estados porque, de otro modo, los perjuicios sufridos por personas físicas antes de la fecha de la sucesión no pueden ser reparados. “En otras palabras, la aplicación de la norma de continuidad de la nacionalidad en el contexto de la sucesión de Estados daría lugar a que ni el Estado continuador ni el Estado sucesor pudieran ejercer la protección diplomática en nombre de una persona lesionada como resultado de un hecho internacionalmente ilícito que tuviera lugar antes de la fecha de la sucesión. Al no haber ningún Estado con derecho a pedir una reparación al Estado responsable, el hecho internacionalmente ilícito quedaría impune”¹¹⁴.

104. De manera similar, según Verzijl, el principio de continuidad de la nacionalidad es una norma consuetudinaria artificial y toda aplicación estricta de este principio llevaría a resultados irrazonables¹¹⁵. Según Donner, el requisito de que exista un vínculo de nacionalidad entre el Estado y la persona desde la fecha en que se produjo el daño hasta la fecha en que se hace la reclamación en el contexto de la protección diplomática daría lugar a consecuencias poco equitativas¹¹⁶.

105. En cuanto a O’Connell, considera que el principio de continuidad de la nacionalidad no es una norma sustantiva de derecho internacional sino más bien una norma de carácter procesal que resulta de la práctica arbitral; y que no debe aplicarse en el caso de la sucesión de Estados¹¹⁷. Además, según este autor, “si admitimos que

¹¹¹ C. de Visscher, “Le déni de justice en droit international”, *Collected Courses of the Hague Academy of International Law*, vol. 52 (1935), págs. 365 a 442, en especial pág. 435: “L’Etat n’intervient que comme gardien de l’observation du droit international. A ce titre, c’est bien un droit propre, mais ce n’est pas, à bien parler, un dommage propre que l’Etat fait valoir. Ainsi, c’est la violation d’un devoir international, dans l’espece du devoir de protection judiciaire, qui est base de l’action judiciaire provoquée par un déni de justice...”.

¹¹² Véase Vermmer-Künzli (nota 80 *supra*), págs. 37 a 68.

¹¹³ D. P. O’Connell, *International Law*, vol. II, London, Stevens and Sons, 1970, pág. 1034.

¹¹⁴ Dumberry, *State Succession to International Responsibility* (nota 31 *supra*), pág. 342.

¹¹⁵ J. H. W. Verzijl, *International Law in Historical Perspective*, Part V, Leiden, A. W. Sijthoff, 1972, págs. 449 a 450.

¹¹⁶ R. Donner, *The Regulation of Nationality in International Law*, 2nd ed., Irvington-on-Hudson, NY, Transnational Publishers, Inc., 1994, pág. 252.

¹¹⁷ O’Connell, *State Succession in Municipal Law and International Law* (véase nota 20 *supra*), págs. 537 y 538.

la reclamación de una reparación por daños resultantes de hechos internacionalmente ilícitos corresponde principalmente a la persona y solo de manera secundaria al Estado, ... la racionalización de la norma excluye su aplicación cuando tiene lugar el cambio de la nacionalidad mediante el cambio de la soberanía y, ... el Estado sucesor está facultado para reclamar en nombre de la persona”¹¹⁸. Por otro lado, si se admite que tal derecho a pedir una reparación corresponde siempre al Estado, el Estado sucesor heredaría la capacidad de reclamar no para proteger a la persona sino en el ejercicio de los derechos que le ha transmitido el Estado predecesor¹¹⁹.

106. El debate doctrinal parece poner de manifiesto que las objeciones a la ficción vatteliana (de la causa *Mavrommatis*) no es la única base teórica posible para poner en tela de juicio la norma de la continuidad de la nacionalidad en su forma absoluta. De hecho, los casos de cambio involuntario de nacionalidad en razón del cambio de soberanía (sucesión de Estados) respaldan una excepción a esa regla. No obstante, su reconocimiento y confirmación han sido el resultado de una larga evolución, no solo de los planteamientos doctrinales, sino también de la práctica estatal y la jurisprudencia (véase más abajo).

107. La aplicabilidad del principio de continuidad de la nacionalidad a los casos de sucesión de Estados también se debatió en el seno del Instituto de Derecho Internacional. Mientras que el Relator Borchard se mostró partidario en sus informes de la aplicación del principio en el contexto de la sucesión de Estados¹²⁰, otros miembros del Instituto afirmaron, en reuniones celebradas en 1931 y 1932, que la aprobación de la norma propuesta privaría al reclamante de toda protección, dado que ni el Estado de la anterior nacionalidad del reclamante ni el de la nueva nacionalidad podría intervenir en su favor¹²¹.

108. Aunque Borchard aceptó modificar su texto inicial sugiriendo una formulación según la cual en los casos de cambios de nacionalidad que tuvieran lugar en razón de un hecho político independiente de la voluntad del individuo, los dos Estados deberían convenir en la cuestión de la protección¹²², no pudo convencer a los miembros del Instituto, que al final no aprobaron una resolución sobre este asunto¹²³.

109. El Instituto de Derecho Internacional volvió a examinar la cuestión en 1965, en Varsovia, siendo Relator el Sr. Herbert Whittaker Briggs, que también se mostró partidario, en el primer proyecto que presentó, de que se adoptara la norma tradicional de continuidad de la nacionalidad. No obstante, varios miembros del Instituto volvieron a proponer que no se aprobara el principio en el contexto de la sucesión de Estados y sugirieron que se respaldara una norma más flexible, al menos en el caso de los Estados de reciente independencia¹²⁴.

¹¹⁸ *Ibid.*, pág. 540.

¹¹⁹ *Ibid.*

¹²⁰ E. M. Borchard: “La protection diplomatique des nationaux à l'étranger”, *Annuaire de l'Institut de droit international*, vol. II, Session of Cambridge (1931), págs. 201 a 212; y “La protection diplomatique des nationaux à l'étranger : rapport supplémentaire”, *ibid.* vol. 37, Session of Oslo (1932), Nineteenth Commission, págs. 235 a 282.

¹²¹ Observaciones de M. Politis en *ibid.*, vol. II (1931), págs. 201 a 212, en especial pág. 207.

¹²² *Ibid.*, vol. 37 (1932), pág. 515: *si le changement de nationalité se fait par acte politique, indépendamment de la volonté de l'individu, il est à désirer, que les deux Etats s'entendent au sujet de la protection à lui accorder* (“si el cambio de nacionalidad se produce por un hecho político independiente de la voluntad del individuo, es conveniente que los dos Estados se pongan de acuerdo respecto de la protección que se va a conceder a esa persona”).

¹²³ Dumberry, *State Succession to International Responsibility* (nota 31 *supra*), pág. 352.

¹²⁴ H. W. Briggs, “La protection diplomatique des individus en droit international: la nationalité des réclamations”, *Annuaire de l'Institut de droit international*, vol. 51, tomo II, período de sesiones de Varsovia (1965), págs. 157 a 262, en especial pág. 196.

110. Por ejemplo, Wright propuso que el Estado sucesor pudiera recurrir a la protección diplomática en nombre de la persona, con independencia del Estado del que fuera nacional la persona cuando resultara lesionada por el hecho internacionalmente ilícito. Asimismo, Spiropoulos afirmó que era necesario interpretar las normas jurídicas, como el principio de continuidad de la nacionalidad, con arreglo a las exigencias modernas¹²⁵.

111. Pese a estas objeciones planteadas al respecto durante más de 30 años, el texto final aprobado por el Instituto de Derecho Internacional respaldaba el principio de continuidad de la nacionalidad, estableciendo la única excepción de los Estados de reciente independencia en el artículo 1 b)¹²⁶. También se decidió que la aplicabilidad de la norma de continuidad de la nacionalidad a otros tipos de sucesiones de Estados se examinaría en el futuro, pero el Instituto no ha vuelto a ocuparse de la cuestión de la protección diplomática desde entonces¹²⁷.

112. No obstante, más interesante y directamente relacionado con el tema que nos ocupa es la reciente labor del Instituto sobre la sucesión de Estados en cuestiones de responsabilidad del Estado. Como es bien sabido, esta labor, cuyo Relator fue el Sr. Kohen, dio lugar a la aprobación de una resolución final en el período de sesiones de Tallín (2015). Su artículo 10 (Protección diplomática) prevé una excepción clara y sin ambages a la regla de la continuidad de la nacionalidad en el caso de la sucesión de Estados. Este artículo¹²⁸, y el comentario que lo acompaña, ofrecen un análisis exhaustivo y convincente de las posiciones doctrinales y la práctica estatal que apoya, en última instancia, la evolución del enfoque tradicional (estricto y absoluto) al moderno (flexible) de la norma de continuidad de la nacionalidad¹²⁹.

113. La disposición que figura en la resolución del Instituto de Derecho Internacional aborda tres supuestos diferentes:

- i) Si el Estado sucesor puede, o no puede, ejercer la protección diplomática respecto de uno de sus nacionales cuando esta persona *no* tenía la nacionalidad de ese Estado en el momento del perjuicio, que tuvo lugar antes de la fecha de la sucesión (artículo 10 1));

¹²⁵ *Ibid.*, pág. 129.

¹²⁶ *Ibid.*, pág. 261: “b) *Une réclamation internationale présentée par un Etat nouveau en raison d'un dommage subi par un de ses nationaux avant l'accession à l'indépendance de cet Etat, ne peut être rejetée ou déclarée irrecevable en application de l'alinéa précédent pour la seule raison que ce national était auparavant ressortissant de l'ancien Etat*” (“b) Una reclamación internacional presentada por un nuevo Estado en razón de un daño sufrido por uno de sus nacionales antes de que ese Estado accediera a la independencia no puede ser desestimado o declarado inadmisibles en aplicación del párrafo anterior por la única razón de que ese nacional fuera anteriormente nacional del antiguo Estado”).

¹²⁷ Dumberry, *State Succession to International Responsibility* (véase nota 31 *supra*), pág. 354.

¹²⁸ “1. A successor State may exercise diplomatic protection in respect of a person or a corporation that is its national at the date of the official presentation of the claim but was not a national at the date of injury, provided that the person or the corporation had the nationality of the predecessor State or lost his or her previous nationality and acquired, for a reason unrelated to the bringing of the claim, the nationality of the successor State in a manner not inconsistent with international law” (“1. El Estado sucesor podrá ejercer la protección diplomática en relación con una persona o una sociedad que fuera nacional suyo en la fecha de la presentación oficial de la reclamación pero que no lo fuera en la fecha en que se produjo el perjuicio siempre que la persona o la sociedad tuviera la nacionalidad del Estado predecesor o hubiera perdido su nacionalidad anterior y adquirido, por una razón no relacionada con la presentación de la reclamación, la nacionalidad del Estado sucesor de un modo que no estuviere en contradicción con el derecho internacional”) (Institute of International Law, *Yearbook*, vol. 76... (véase nota 29 *supra*), pág. 716).

¹²⁹ Véase Kohen y Dumberry (nota 54 *supra*), págs. 64 a 77.

ii) Si el Estado sucesor puede, o no puede, en el ejercicio de la protección diplomática, continuar con una reclamación que fue iniciada *por* el Estado predecesor (artículo 10 2));

iii) Si un Estado puede, o no puede, en el ejercicio de la protección diplomática, continuar con una reclamación contra el Estado sucesor que, en un principio, fue iniciada *contra* el Estado predecesor (artículo 10 3))¹³⁰.

114. El principio de continuidad de la nacionalidad también fue criticado en el seno de la Comisión de Derecho Internacional durante el proceso de redacción del proyecto de artículos sobre la protección diplomática¹³¹. De hecho, en el primer informe presentado a la Comisión por el Relator Dugard, en 2000, se proponía que no se adoptara el principio, que se consideraba impreciso e injusto¹³².

115. A pesar de la propuesta del Relator, la Comisión respaldó el principio de continuidad de la nacionalidad y admitió, en el artículo 5 de su proyecto de artículos sobre la protección diplomática de 2006, que “un Estado tiene derecho a ejercer la protección diplomática con respecto a una persona que haya sido nacional suyo de modo continuo desde la fecha en que se produjo el perjuicio hasta la fecha de la presentación oficial de la reclamación. Se presume la continuidad si esa nacionalidad existía en ambas fechas”. No obstante, teniendo en cuenta las situaciones en que la aplicación del principio de continuidad de la nacionalidad daría lugar a resultados no equitativos, el proyecto de artículos dispone también que, en algunos casos excepcionales, los Estados pueden recurrir a la protección diplomática aunque no haya continuidad de la nacionalidad.

116. De hecho, esto se refleja en el segundo párrafo del artículo 5 del proyecto de artículos sobre la protección diplomática, que estipula que “no obstante lo dispuesto en el párrafo 1, un Estado podrá ejercer la protección diplomática con respecto a una persona que sea nacional suyo en la fecha de la presentación oficial de la reclamación pero que no lo era en la fecha en que se produjo el perjuicio, siempre que esa persona haya tenido la nacionalidad de un Estado predecesor o haya perdido su nacionalidad anterior y haya adquirido, por una razón no relacionada con la presentación de la reclamación, la nacionalidad del Estado reclamante de un modo que no esté en contradicción con el derecho internacional”. Como se indica en los comentarios, el proyecto de artículo 5, párrafo 2, incluye situaciones en las que la persona lesionada como resultado de un hecho internacionalmente ilícito pierde su nacionalidad de manera voluntaria o involuntaria¹³³. En este contexto, se ha afirmado que el principio de la continuidad de la nacionalidad no debe aplicarse en los casos de sucesión de Estados en que las personas generalmente pierden su nacionalidad de manera involuntaria y que el Estado sucesor debería heredar el derecho a pedir una reparación

¹³⁰ *Ibid.*, pág. 65.

¹³¹ Véase A. Pellet, “Le projet d’articles de la C.D.I. sur la protection diplomatique: une codification pour (presque) rien”, en M. G. Kohen (ed.), *Promoting Justice, Human Rights and Conflict Resolution through International Law: Liber Amicorum Lucius Caflisch*, Leiden, Martinus Nijhoff, 2007), págs. 1133 a 1155, en especial pág. 1138; Vermeer-Künzli (nota 80 *supra*), págs. 56 a 65; Primer informe sobre la protección diplomática del Sr. John R. Dugard, Relator Especial, *Anuario...*, 2000, vol. II (primera parte), documento A/CN.4/506 y Add.1, cap. III, págs. 252 a 258; y artículo 5 del proyecto de artículos sobre la protección diplomática con sus comentarios, aprobado por la Comisión en su 58º período de sesiones, en 2006 (*Anuario...*, 2006, vol. II (segunda parte), págs. 32 a 35).

¹³² Primer informe sobre la protección diplomática del Sr. John R. Dugard, Relator Especial, *Anuario...*, 2000, vol. II (primera parte), documento A/CN.4/506 y Add.1, pág. 257, párr. 206.

¹³³ *Anuario...*, 2006, vol. II (segunda parte), pág. 34, párrs. 7) y 8) del comentario al artículo 5 del proyecto de artículos sobre la protección diplomática.

en nombre de sus nuevos nacionales por daños ocasionados con anterioridad a la sucesión¹³⁴.

117. Sin embargo, algunos autores que, por una parte, se opusieron a la norma de continuidad de la nacionalidad, han argumentado, por otra, que no debería permitirse que un Estado sucesor presente una reclamación en nombre de sus nuevos nacionales cuando uno de ellos sufriera un perjuicio como resultado del incumplimiento de una obligación de un tratado en el que el Estado sucesor no sea parte. Por ejemplo, O'Connell dijo que:

cuando la competencia del Tribunal se refiera a una reclamación resultante del incumplimiento de un tratado, es claro que únicamente el Estado signatario afectado por el incumplimiento tiene derecho a iniciar actuaciones, y la cuestión que se plantea es si sigue teniendo ese derecho cuando la parte lesionada ha perdido su nacionalidad en razón de una sucesión de Estados. A menos que la norma de continuidad de la nacionalidad forme parte del derecho sustantivo, puede ser necesario distinguir entre los casos en que las actuaciones son iniciadas por el Estado en el ejercicio de su propio derecho, en tanto que signatario, y los casos en que son iniciadas para obtener una indemnización por daños sufridos en nombre de personas que han perdido su nacionalidad, y dado que el Estado sucesor es incompetente para alegar el incumplimiento de un tratado en el que no era parte, el principio de continuidad de la nacionalidad entra aquí en juego para impedir que se presente reclamación alguna en nombre de la persona física, pero no en nombre del signatario¹³⁵.

118. Los últimos argumentos tienen cierta enjundia. No obstante, no niegan el hecho de que el cambio involuntario de la nacionalidad en razón de la sucesión de Estados puede ser (y de hecho era) reconocido como una excepción a la norma de continuidad de la nacionalidad. Los argumentos se refieren más bien al contenido y a los medios y modalidades de invocar la responsabilidad. Así pues, no se examinan en este informe, sino que se abordarán en el próximo.

2. Jurisprudencia

119. Como se ha señalado anteriormente, en la decisión en la causa *Panevezys-Saldutiskis Railway*, en 1939, la Corte Permanente de Justicia Internacional, al aplicar el principio tradicional de continuidad de la nacionalidad, había decidido que el Estado sucesor no podía solicitar una reparación por los daños que sus nuevos nacionales habían sufrido como resultado de hechos internacionalmente ilícitos de terceros Estados anteriores a la fecha de la sucesión¹³⁶. Esta decisión, que apoya el enfoque de la no sucesión, marca al mismo tiempo el inicio de debates sobre la conveniencia del principio de continuidad de la nacionalidad.

120. La opinión disidente del Magistrado Jonkheer van Eysinga emitida en esta causa es prueba de ello: "si bien es razonable describir como norma no escrita de derecho internacional una norma que suponga que, cuando tiene lugar un cambio de soberanía, el nuevo Estado o el Estado que haya ampliado su territorio no podrá asumir reclamación alguna de ninguno de sus nuevos nacionales en relación con un perjuicio sufrido antes del cambio de nacionalidad, también cabe cuestionarse si, de hecho,

¹³⁴ Dumberry, *State Succession to International Responsibility* (nota 31 *supra*), págs. 358 y 361.

¹³⁵ O'Connell, *State Succession in Municipal Law and International Law* (véase nota 20 *supra*), pág. 538. Véase también Dumberry, *State Succession to International Responsibility* (nota 31 *supra*), pág. 359.

¹³⁶ *The Panevezys-Saldutiskis Railway Case* (véase nota 86 *supra*), págs 16 y 17.

forma parte de la labor de la Corte contribuir a la cristalización de normas de derecho no escritas que darían lugar a resultados tan poco equitativos”¹³⁷.

121. Otros magistrados han adoptado, con el tiempo, un enfoque similar en otras causas de las que ha conocido la Corte Internacional de Justicia. Por ejemplo, Sir Gerald Fitzmaurice dijo, en su opinión separada en la causa relativa a la *Barcelona Traction*, que “una aplicación demasiado rígida y generalizada de la norma de la continuidad también puede dar lugar a situaciones en que queden intereses importantes sin proteger, reclamantes sin apoyo y perjuicios sin reparar, no en razón de causa alguna relacionada con el fondo de la cuestión, sino porque consideraciones puramente técnicas llevan a que ningún Estado tenga derecho a actuar”¹³⁸. En el mismo sentido, el Magistrado Jessup indicó, en la opinión separada que emitió en esa misma causa, que el principio de continuidad de la nacionalidad, que él consideraba una norma internacional generalmente vinculante debía dejarse de aplicar de manera excepcional (la ley especial deroga la ley general) en controversias relacionadas con la sucesión de Estados¹³⁹.

122. Las críticas de los Magistrados Van Eysinga, Fitzmaurice y Jessup al principio de continuidad de la nacionalidad y a su aplicación en el caso de la sucesión de Estados proporcionaron una base importante a los autores que apoyaban una teoría moderna de la sucesión en la responsabilidad internacional. Los autores que argumentan que el derecho a una reparación por daños resultantes de hechos internacionalmente ilícitos de terceros Estados de los que son objeto nacionales de los Estados predecesores antes de la fecha de la sucesión es transferible a los Estados sucesores, destacan las objeciones expresadas contra la norma de continuidad de la nacionalidad en el seno de la propia Corte y recuerdan que hay decisiones judiciales internacionales en que la norma no se aplicó¹⁴⁰.

123. Una de estas decisiones es el laudo arbitral emitido en 1928 en el caso *Pablo Nájera (Francia) c. Estados Unidos Mexicanos* por la Comisión de Reclamaciones Francia-México que se ocupó de las lesiones sufridas por Pablo Nájera, nacional del Imperio Otomano nacido en el Líbano, como resultado de hechos que tuvieron lugar durante la Revolución Mexicana¹⁴¹. Tras la derrota militar del Imperio Otomano en la Primera Guerra Mundial, la Sociedad de Naciones decidió, el 28 de abril de 1920, que el Líbano y Siria pasaran a estar bajo mandato francés¹⁴². Entretanto, Francia y México habían establecido una Comisión de Reclamaciones en 1923 para la reparación de los perjuicios sufridos por nacionales franceses durante la Revolución Mexicana y habían decidido, de conformidad con el artículo 3 del *compromis* por el que se establecía la Comisión, que Francia ejercería la protección diplomática en nombre de todos los *protégés* franceses. En este contexto, Francia fue a la Comisión, el 15 de junio de 1926, pidiendo una reparación por los perjuicios sufridos por Pablo Nájera como resultado de hechos internacionalmente ilícitos de México durante la Revolución, pero México alegó que, como Nájera no era *protégé* francés en la fecha en que tuvieron lugar los hechos internacionalmente ilícitos, Francia no tenía derecho a ejercer la protección diplomática en su nombre.

¹³⁷ *Ibid.*, opinión disidente de Jonkheer van Eysinga, pág. 35.

¹³⁸ *Barcelona Traction, Light and Power Company, Limited*, fallo, *I.C.J. Reports 1970*, pág. 3, opinión separada del Magistrado Sir Gerald Fitzmaurice, págs. 101 y 102, párr. 63.

¹³⁹ *Ibid.*, opinión separada del Magistrado Jessup, pág. 202, párr. 73.

¹⁴⁰ Dumberry, *State Succession to International Responsibility* (véase nota 31 *supra*), págs. 367 a 382; y Dumberry, “Obsolete and unjust...” (véase nota 95 *supra*), págs. 173 a 179.

¹⁴¹ *Pablo Nájera (France) v. United Mexican States*, decisión núm. 30-A de 19 de octubre de 1928, Comisión de Reclamaciones Francia-México, Naciones Unidas, *Reports of International Arbitral Awards*, vol. V, págs. 466 a 508.

¹⁴² League of Nations, *Mandat pour la Syrie et le Liban*, document C.528.M.313.1922.VI.

124. No obstante, Verzijl, Presidente del Tribunal de Arbitraje, dijo que Pablo Nájera estaba bajo protección francesa tanto en la fecha en que tuvo lugar el daño como en la que se presentó la solicitud de reparación. Según Verzijl, las personas que vivían en el Líbano y en Siria debían considerarse *protégés* franceses no desde la fecha en que esos dos países pasaron a estar bajo mandato francés sino desde la fecha en que Francia comenzó a ejercer la soberanía respecto de esos territorios¹⁴³. Con esta interpretación, el Tribunal de Arbitraje decidió que Francia podía ejercer la protección diplomática en nombre de Pablo Nájera, que resultó lesionado en el decenio de 1910 por hechos internacionalmente ilícitos de México.

125. El segundo caso que se considera confirma que el derecho a una reparación por daños resultantes de hechos internacionalmente ilícitos sufridos por nacionales del Estado predecesor puede ser objeto de sucesión se planteó, en el decenio de 1930, entre Finlandia y el Reino Unido¹⁴⁴. En 1934 Finlandia pidió al Reino Unido una reparación por los daños que este había causado a algunas personas que tenían la nacionalidad rusa en la fecha en que tuvieron lugar los hechos internacionalmente ilícitos pero que posteriormente pasaron a ser nacionales finlandeses tras la Revolución Bolchevique de 1917. Durante el proceso judicial, el Reino Unido nunca alegó que las personas lesionadas por los presuntos hechos internacionalmente ilícitos no tuvieran la nacionalidad finlandesa en la fecha en que se ocasionaron los daños. Algunos autores interpretan que este hecho confirma el argumento de que el derecho a una reparación en razón de hechos internacionalmente ilícitos de los que fueron objeto nacionales del Estado predecesor pueden ser transferidos al Estado sucesor y que el principio de continuidad de la nacionalidad no es de aplicación en los casos de la sucesión de Estados¹⁴⁵.

126. En tercer lugar, los tribunales de arbitraje mixtos establecidos tras la Primera Guerra Mundial en virtud de los tratados celebrados entre los Estados vencedores y los Estados vencidos decidieron en varios casos que el derecho a la protección diplomática podía ser objeto de la sucesión de Estados¹⁴⁶. Al parecer, los tribunales de arbitraje interpretaron el artículo 304 del Tratado de Versalles¹⁴⁷, concluido entre los Aliados y Alemania, de manera que contradecía el principio de continuidad de la nacionalidad. El artículo 304 del Tratado de Versalles dispone, de hecho, que “en el plazo de tres meses desde la fecha de entrada en vigor del presente Tratado, se establecerá un tribunal arbitral mixto entre cada una de las Potencias aliadas y asociadas por una parte y Alemania por otra... Todas las cuestiones, cualquiera que sea su naturaleza, relacionadas con contratos celebrados antes de la entrada en vigor del presente Tratado entre nacionales de las Potencias aliadas y asociadas y nacionales de Alemania serán decididas por el Tribunal Arbitral Mixto”. Los tribunales establecidos con arreglo a esta disposición aceptaron en varios casos examinar solicitudes de reparación presentadas por personas que no eran nacionales de las Potencias aliadas en la fecha en que se produjeron los daños resultantes de los presuntos hechos internacionalmente ilícitos por entender que esas personas eran nacionales de las Potencias aliadas en el momento de entrada en vigor del Tratado de Versalles¹⁴⁸.

¹⁴³ *Pablo Nájera (France) v. United Mexican States* (véase nota 141 *supra*), pág. 488.

¹⁴⁴ *Claim of Finnish shipowners against Great Britain in respect of the use of certain Finnish vessels during the war (Finland, Great Britain)*, laudo del Dr. Algot Bagge de 9 de mayo de 1934, Naciones Unidas, *Reports of International Arbitral Awards*, vol. III, págs. 1479 a 1550.

¹⁴⁵ Dumberry, *State Succession to International Responsibility* (nota 31 *supra*), pág. 370.

¹⁴⁶ *Ibid.*, págs. 370 a 379.

¹⁴⁷ Tratado de Versalles, firmado en Versalles el 28 de junio de 1919, *Major Peace Treaties of Modern History 1648-1967*, vol. II, New York, Chelsea House Publishers, 1967, págs. 1265 a 1533, en especial pág. 1470, artículo 304 b) 2).

¹⁴⁸ Véase *Mercier et Cie v. Etat allemand, Case No. S. II-308, Decisión de 26 de octubre de 1923*, Tribunal arbitral mixte franco-allemand, *Recueil des décisions des tribunaux arbitraux mixtes*

127. Finalmente, se convino en el seno de la Comisión de Indemnización de las Naciones Unidas, establecida para la reparación de los daños resultantes de la invasión iraquí y la ocupación de Kuwait en 1991, que las solicitudes de reparación de personas físicas lesionadas como resultado de los hechos internacionalmente ilícitos del Iraq podían ser presentadas por los Estados de nacionalidad de esas personas. En este contexto, la decisión núm. 10, adoptada por el Consejo de Administración de la Comisión de Indemnización de las Naciones Unidas el 26 de junio de 1992, no respaldó el principio de continuidad de la nacionalidad y dispuso que “todo Estado podrá presentar reclamaciones en nombre de sus nacionales y, a su arbitrio, en el de otras personas residentes en su territorio. En el caso de que en el territorio de un antiguo Estado federal existan varios Estados, cualquiera de ellos podrá presentar reclamaciones en nombre de los nacionales, sociedades u otras entidades de otro de esos Estados, si ambos convienen en ello”¹⁴⁹. Por tanto, cabía la posibilidad de que los Estados sucesores presentasen solicitudes de reparación de personas que no fueran nacionales suyos en la fecha en que tuvieron lugar los hechos internacionalmente ilícitos¹⁵⁰.

128. En cuanto a ejemplos de la jurisprudencia, la disolución de Checoslovaquia puede proporcionar el mejor de ellos. Antes de su disolución, el 31 de diciembre de 1992, Checoslovaquia presentó varias reclamaciones en nombre de nacionales suyos. No obstante, dejó de existir en el momento en que el Consejo de Administración de la Comisión de Indemnización de las Naciones Unidas iba a aprobar las recomendaciones recogidas en el informe del Grupo de Comisionados. En una de las decisiones del Consejo de Administración se adoptó el criterio de que “[las] reclamaciones fueron presentadas inicialmente por la República Federal Checa y Eslovaca”, pero que por razones ni siquiera indicadas en su decisión, “el pago de la indemnización ha de hacerse al Gobierno de la República Eslovaca”¹⁵¹. En otra

institués par les traités de paix, vol. III, págs. 686 a 689, en especial pág. 686; *D'Esquevilley v. Aktiengesellschaft Weser*, Caso núm. S. II-89, Decisión de 27 de octubre de 1923, *ibid.*, en especial pág. 692; *Poznanski v. Lentz et Hirchfeld*, Caso núm. 8, Decisión de 22 de marzo de 1924, Tribunal arbitral mixte germano-polonais, *ibid.*, vol. IV, págs. 353 a 362, en especial pág. 353; *National Bank of Egypt v. German Government and Bank fur Handel und Industrie*, Reclamación núm. 631, Decisiones de 14 de diciembre de 1923 y 31 de mayo de 1924, Tribunal arbitral mixte anglo-allemand, *ibid.*, págs. 233 a 238, en especial pág. 234; *Meyer-Wildermann v. Hoirie Hugo Stinnes et autres*, Caso núm. 32, Decisión de 6 de noviembre de 1924, Tribunal arbitral mixte roumano-allemand, *ibid.*, págs. 842 a 852, en especial pág. 845; *M. Kirschen senior v. F. Sobotka, ZEG et Empire allemand. M. Kirschen junior intervenant*, Caso núm. 23, Decisión de 3 de enero de 1925, Tribunal arbitral mixte roumano-allemand, *ibid.*, págs. 858 a 865, en especial pág. 862 y 863; *O.V.C. (Pevée) v. R.A.A. (Dony)*, Caso núm. 1258, Decisión de 18 de julio de 1927, Tribunal arbitral mixte germano-belge, *ibid.*, vol. VII, págs. 548 a 550, en especial pág. 548; y *Dame de Laire v. Etat hongrois*, Caso núm. 51, Decisión de 27 de julio de 1927, Tribunal arbitral mixte franco-hongrois, *ibid.*, págs. 825 a 829, en especial págs. 827 y 828. Véase también Dumberry, *State Succession to International Responsibility* (nota 31 *supra*), págs. 373 y 374.

¹⁴⁹ Decisión [sobre las normas provisionales relativas al procedimiento de tramitación de las reclamaciones] adoptada por el Consejo de Administración de la Comisión de Indemnización de las Naciones Unidas en la 27ª sesión de su sexto período de sesiones, celebrada el 26 de junio de 1992 (S/AC.26/1992/10), pág. 4, art. 5, párr. 1) a).

¹⁵⁰ Véase D. J. Bederman, “The United Nations Compensation Commission and the tradition of international claims settlement”, *New York University Journal of International Law and Politics*, vol. 27, núm. 1 (otoño de 1994), págs. 1 a 42, en especial págs. 31 y ss.; J. R. Crook, “The United Nations Compensation Commission: a new structure to enforce State responsibility”, *American Journal of International Law*, vol. 87, núm. 1 (enero de 1993), págs. 144 a 157, en especial págs. 151 y 152; y Dumberry, *State Succession to International Responsibility* (nota 31 *supra*), pág. 380.

¹⁵¹ Decisión relativa a la primera entrega de reclamaciones por lesiones corporales graves o muerte (reclamaciones de la categoría “B”) adoptada por el Consejo de Administración de la Comisión

decisión, el Consejo de Administración dijo: “estas reclamaciones se presentaron antes de que la República Federal Checa y Eslovaca dejara de existir. Las indemnizaciones otorgadas han de satisfacerse a los Gobiernos de la República Checa y de la República Eslovaca, respectivamente”¹⁵².

129. Disposiciones similares fueron adoptadas por la Comisión de Indemnización de las Naciones Unidas durante los procesos de sucesión de la antigua Yugoslavia y de la Unión Soviética¹⁵³. En general parece que la práctica moderna de resolución de reclamaciones confirma las decisiones arbitrales anteriores respecto de la excepción de la norma de continuidad de la nacionalidad en casos relacionados con la sucesión de Estado.

3. Práctica estatal

130. La disponibilidad de práctica estatal pone de manifiesto que el derecho a solicitar una reparación por daños sufridos por nacionales de los Estados predecesores se transfiere en algunos casos a los Estados sucesores.

131. En primer lugar, es sabido que los daños sufridos por los nacionales judíos de varios Estados europeos durante la Segunda Guerra Mundial fueron reparados con pagos realizados a Israel después de la guerra. Por ejemplo, la República Federal de Alemania e Israel concluyeron en 1952 el Acuerdo sobre Reparaciones entre Israel y la República Federal de Alemania, que establece que Alemania pague una reparación no solo al Estado de Israel sino también a las personas que fueron víctimas de crímenes nazis¹⁵⁴. Estas personas no eran nacionales de Israel, que ni siquiera existía en la fecha en la que tuvieron lugar los hechos internacionalmente ilícitos (cuando se produjeron los daños), sino que tenían la nacionalidad de diferentes Estados europeos, como Alemania, Francia o Polonia. Algunos autores consideran que este ejemplo confirma el argumento de que el derecho a solicitar una reparación por daños indirectos sufridos por un Estado puede ser objeto de sucesión¹⁵⁵.

132. También debe mencionarse que la República Federal de Alemania aprobó en 2000 la Ley por la que se crea la Fundación: “Recuerdo, Responsabilidad y Futuro”, y firmó una declaración conjunta con Belarús, los Estados Unidos de América, la Federación de Rusia, Israel, Polonia, la República Checa, Ucrania, la Foundation Initiative of German Enterprises y la Claims Conference, que es una organización judía¹⁵⁶. En esa declaración, Alemania aceptó que esos Estados pudieran

de Indemnización de las Naciones Unidas en su 43ª sesión, celebrada el 26 de mayo de 1994, en Ginebra (S/AC.26/Dec.20 (1994)), pág. 2, nota 2.

¹⁵² Decisión relativa a la primera serie de reclamaciones por la salida del Iraq o de Kuwait (reclamaciones de la categoría “A”) adoptada por el Consejo de Administración de la Comisión de Indemnización de las Naciones Unidas en su 46ª sesión, celebrada el 20 de octubre de 1994 en Ginebra (S/AC.26/Dec.22 (1994)), pág. 3, nota 2.

¹⁵³ N. Wühler, “The United Nations Compensation Commission: a new contribution to the process of international claims resolution”, *Journal of International Economic Law*, vol. 2, núm. 2 (junio de 1999), págs. 249 a 272, en especial págs. 253 y 254.

¹⁵⁴ Agreement between the Government of Israel and the Government of the Federal Republic of Germany, firmado en Luxemburgo el 10 de septiembre de 1952, Naciones Unidas, *Treaty Series*, vol. 162, núm. 2137, pág. 206 (art. 1 b)).

¹⁵⁵ Véase Dumberry, *State Succession to International Responsibility* (nota 31 *supra*), págs. 383 a 385.

¹⁵⁶ Ley de 2 de agosto de 2000 por la que se crea la Fundación “Recuerdo, responsabilidad y futuro”, *BGBI*, vol. I, núm. 38 (2000), pág. 1263, y Declaración conjunta de 26 de octubre de 2000 del Acuerdo germano-americano de 17 de julio de 2000 sobre la Fundación “Recuerdo, Responsabilidad y Futuro”, *BGBI*, vol. II, núm. 34 (2000), pág. 1372, citados ambos en Dumberry, *State Succession to International Responsibility* (véase nota 31 *supra*), págs. 388 y 389.

negociar un acuerdo de reparación en nombre de personas que no tuvieran su nacionalidad en el momento en el que se produjo el daño¹⁵⁷.

133. De manera similar, el tercer ejemplo es el Fondo para la Reconciliación, la Paz y la Cooperación, establecido por Austria en 2000 para la reparación de perjuicios ocasionados como resultado de hechos internacionalmente ilícitos de los nazis durante la Segunda Guerra Mundial. Austria hizo pagos importantes a víctimas que tenían la nacionalidad de diferentes Estados, como Belarús, Hungría, Polonia, la República Checa, Rusia y Ucrania, pero que no eran nacionales de estos Estados en la fecha en que tuvieron lugar los hechos ilícitos¹⁵⁸.

134. Hay otro ejemplo, que no está relacionado con la Segunda Guerra Mundial ni con perjuicios resultantes de hechos internacionalmente ilícitos de los nazis en Europa. Se refiere a una cuestión relativa a un caso incompleto de descolonización de islas en el océano Índico¹⁵⁹. En 1966, antes de que Mauricio pasara a ser un Estado independiente (en 1968), el Reino Unido (la antigua potencia colonial) separó las islas Chagos de Mauricio. El Reino Unido también cedió una de las islas, la Isla de Diego García, a los Estados Unidos (por un primer período de 50 años, susceptible de ampliarse), los cuales construyeron allí, en última instancia, una base militar¹⁶⁰. Por estas circunstancias, la población local que vivía en la Isla de Diego García (unos 2.000 ilois) fue trasladada a Mauricio. Esta situación dio lugar a controversias, algunas de las cuales siguen existiendo. Una de las controversias quedó resuelta con un acuerdo que entró en vigor entre el Reino Unido y Mauricio en 1982.

135. El Acuerdo de 1982 relativo a los ilois del archipiélago de Chagos se aprobó con el deseo de “resolver ciertos problemas surgidos con respecto a los ilois que llegaron a Mauricio cuando salieron o fueron trasladados del archipiélago de Chagos después de noviembre de 1965”¹⁶¹. Este caso de práctica estatal es relevante y no debe ignorarse únicamente por el hecho de que su artículo 1 mencionase que el Gobierno del Reino Unido pagaría *ex gratia* la cantidad de 4 millones de libras “en concepto de acuerdo completo y definitivo por todas las reclamaciones”. Ese tipo de formulaciones son, de hecho, estándar en todos los acuerdos de compensación de este tipo (también denominados “acuerdos de indemnización global”). No obstante, lo que es importante a los efectos del presente informe es que el Reino Unido no puso objeciones al hecho de que Mauricio pudiera presentar reclamaciones en relación con un grupo de personas que no tenían su nacionalidad en el momento en que se produjo el daño¹⁶².

136. En conclusión, el análisis previo de la práctica estatal, la jurisprudencia y las posiciones doctrinales respalda las conclusiones del capítulo anterior en lo que se refiere a la posibilidad de que el Estado sucesor solicite una reparación al Estado

¹⁵⁷ Dumberry, *State Succession to International Responsibility* (véase nota 31 *supra*), pág. 389.

¹⁵⁸ El sitio oficial en Internet del Fund for Reconciliation, Peace and Cooperation puede consultarse en: <http://reconciliationfund.at/>. Véase también Dumberry, *State Succession to International Responsibility* (nota 31 *supra*), págs. 386 y 387.

¹⁵⁹ El presente informe se centra únicamente en el Acuerdo relativo a los ilois del archipiélago de Chagos, firmado en Port Louis el 7 de julio de 1982 (Naciones Unidas, *Treaty Series*, vol. 1316, núm. 21924, pág. 127), y no incluye ningún comentario sobre la opinión consultiva aprobada el 25 de febrero de 2019 por la Corte Internacional de Justicia acerca de las *Consecuencias jurídicas de la separación de Chagos de Mauricio en 1965* (puede consultarse en el sitio web de la Corte, en la dirección: www.icj-cij.org/).

¹⁶⁰ Véase Dumberry, *State Succession to International Responsibility* (nota 31 *supra*), págs. 385 y 386.

¹⁶¹ Acuerdo relativo a los ilois del archipiélago de Chagos, firmado en Port Louis el 7 de julio de 1982 (Naciones Unidas, *Treaty Series*, vol. 1316, núm. 21924, pág. 127). Véase también B. H. Weston, R. B. Lillich y D. J. Bederman, *International Claims: Their Settlement by Lump Sum Agreement, 1975-1995* (Ardsey, Transnational Publ., 1999), p. 283.

¹⁶² Kohen y Dumberry (nota 54 *supra*), págs. 73 y 74.

responsable. No se trata de una sucesión automática, sino de una mera posibilidad, en circunstancias especiales, de pedir una reparación. Esta idea se refleja en los proyectos de artículo 12, 13 y 14, en los que se emplea una formulación bastante suave (“el Estado sucesor *podrá* pedir una reparación”). No obstante, aun cuando el informe confirma la idea inicial de la prioridad de los acuerdos, es fundamental que el Estado sucesor pueda pedir una reparación. De hecho, si no pudiera hacerlo, la posibilidad de llegar a un acuerdo o a una decisión judicial o arbitral se quedaría en algo puramente teórico y poco realista.

137. Los capítulos previos ponen de manifiesto que ambos métodos (los acuerdos y la jurisprudencia) son igualmente importantes. Además, parecen confirmar la especial importancia del vínculo entre el hecho internacionalmente ilícito y los nacionales del Estado sucesor (nexo personal). De hecho, más ejemplos de la práctica estatal se refieren al perjuicio ocasionado a los nacionales del Estado predecesor que al ocasionado directamente al propio Estado. Desde esta perspectiva, el presente informe adopta una posición matizada en cuanto a la relevancia de la norma de continuidad de la nacionalidad. Si bien acepta dicha norma como una condición tradicional en el derecho de la protección diplomática, se opone a una interpretación estricta y absoluta de ella. El informe, acorde con la práctica estatal, la jurisprudencia y las posiciones doctrinales modernas, mantiene la excepción a la regla de continuidad de la nacionalidad los casos de sucesión de Estados.

138. Esta conclusión no pone en entredicho el contenido de los proyectos de artículo 12, 13 y 14. No obstante, hace necesario que se proponga un nuevo proyecto de artículo dedicado a la cuestión de la protección diplomática y a la excepción a la regla de continuidad de la nacionalidad. Se propone, por tanto, a continuación, un proyecto de artículo 15.

Proyecto de artículo 15 **Protección diplomática**

1. *El Estado sucesor podrá ejercer la protección diplomática en relación con una persona que sea nacional suyo en la fecha de la presentación oficial de la reclamación pero que no lo fuera en la fecha en que se produjo el perjuicio, siempre que la persona o la sociedad tuviera la nacionalidad de un Estado predecesor o hubiera perdido su nacionalidad anterior y adquirido, por una razón no relacionada con la presentación de la reclamación, la nacionalidad del Estado sucesor de un modo que no estuviere en contradicción con el derecho internacional.*

2. *En las mismas condiciones establecidas en el párrafo 1, una reclamación en ejercicio de la protección diplomática iniciada por el Estado predecesor podrá ser continuada después de la fecha de la sucesión por el Estado sucesor.*

3. *Los párrafos 1 y 2 se entenderán sin perjuicio de la aplicación de las normas sobre la responsabilidad del Estado relativas a la nacionalidad de las reclamaciones y las normas sobre protección diplomática.*

Tercera parte: Organización del proyecto de artículos

V. Propuestas de adición de nuevos proyectos de artículo (de carácter técnico)

139. En el debate de la Sexta Comisión, una delegación (la República Checa) dijo que sería bueno que el proyecto de artículos se organizara adecuadamente distribuyéndolo en varias partes. El Relator Especial entiende el valor que tiene esta propuesta. Cuando, en su tercer informe, propuso nuevos artículos, ya sugirió un

proyecto de título de la tercera parte y un proyecto de artículo Y, que se convertiría en una disposición introductoria de la tercera parte.

140. En aras de la uniformidad, el Relator Especial propone también (más abajo) un proyecto de título para la primera parte (que incluiría los proyectos de artículo 1 a 6), un proyecto de título para la segunda parte, y un proyecto de artículo X, que sería la disposición introductoria de la segunda parte (que incluiría los proyectos de artículo 7 a 11).

141. En los proyectos de artículo X y Y se recogería también un aspecto adicional del tema, a saber, la aclaración de que únicamente los hechos internacionalmente ilícitos de o contra un Estado predecesor por los que el Estado lesionado no hubiera recibido una indemnización íntegra antes de esa fecha entran dentro del alcance del presente tema. Eslovaquia planteó esta cuestión en la Sexta Comisión. También aquí el Relator Especial entiende que la propuesta es digna de consideración.

142. Finalmente, habida cuenta del empleo del término “Estados interesados” en algunos proyectos de artículo, el Relator Especial propone que se incluya una definición de este término en el proyecto de artículo 2, como apartado f). La definición ha de ser lo suficientemente amplia como para recoger todas las situaciones posibles. Incluye, en primer lugar, al Estado predecesor, autor del hecho internacionalmente ilícito, al Estado o los Estados sucesores de este, y al Estado lesionado. No obstante, también incluye al Estado autor de un hecho internacionalmente ilícito contra el Estado predecesor, al Estado predecesor que esté en situación de Estado lesionado y al Estado o los Estados sucesores de este.

143. A la vista de lo anterior, se proponen los siguientes proyectos de artículo:

Título de la primera parte – Disposiciones generales

Proyecto de artículo 2

Términos empleados

A los fines del presente proyecto de artículos: ...

f) Por “Estados interesados” se entenderá, en relación con un caso de sucesión de Estados, el Estado que, antes de la fecha de la sucesión de Estados, fuera responsable de un hecho internacionalmente ilícito, el Estado lesionado por ese hecho y el Estado sucesor o los Estados sucesores de cualquiera de esos Estados; ...

Título de la segunda parte – Reparación por el perjuicio resultante de hechos internacionalmente ilícitos del Estado predecesor

Proyecto de artículo X

Alcance de la segunda parte

Las disposiciones de esta parte se aplicarán a la reparación por el perjuicio resultante de hechos internacionalmente ilícitos del Estado predecesor por los que el Estado lesionado no hubiera recibido una reparación íntegra antes de la fecha de la sucesión de Estados.

Cuarta parte: Labor futura

VI. Futuro programa de trabajo

144. En cuanto al futuro programa de trabajo sobre el presente tema, el Relator Especial tiene la intención de respetar el programa de trabajo propuesto en su primer

informe¹⁶³ y que complementó en el segundo¹⁶⁴. Así pues, y en particular, el cuarto informe se centrará en las formas y la invocación de la responsabilidad (a saber, restitución, indemnización y garantías de no repetición) en el contexto de la sucesión de Estados. También podrían examinarse cuestiones varias y de carácter procesal, incluidos los problemas que surgen en situaciones en que hay varios Estados sucesores (el problema de la pluralidad de Estados sucesores) y la cuestión de la responsabilidad compartida.

145. Dependiendo de cómo avance el debate sobre los informes del Relator Especial y de la carga de trabajo general de la Comisión, podría aprobarse el proyecto de artículos en su totalidad, en primera lectura, en 2020 o en 2021.

¹⁶³ Primer informe sobre la sucesión de Estados en relación con la responsabilidad del Estado, de Pavel Šturma, Relator Especial (A/CN.4/708), párr. 133.

¹⁶⁴ Segundo informe sobre la sucesión de Estados en relación con la responsabilidad del Estado (A/CN.4/719), párr. 191.

Anexo I

Texto de los proyectos de artículo propuestos en el tercer informe

Proyecto de artículo 2

Términos empleados

A los fines del presente proyecto de artículos: ...

f) Por “Estados interesados” se entenderá, en relación con un caso de sucesión de Estados, el Estado que, antes de la fecha de la sucesión de Estados, fuera responsable de un hecho internacionalmente ilícito, el Estado lesionado por ese hecho y el Estado sucesor o los Estados sucesores de cualquiera de esos Estados; ...

Título de la segunda parte – Reparación por el perjuicio resultante de hechos internacionalmente ilícitos del Estado predecesor

Proyecto de artículo X

Alcance de la segunda parte

Las disposiciones de esta parte se aplicarán a la reparación por el perjuicio resultante de hechos internacionalmente ilícitos del Estado predecesor por los que el Estado lesionado no hubiera recibido una reparación íntegra antes de la fecha de la sucesión de Estados.

Título de la tercera parte – Reparación por el perjuicio resultante de hechos internacionalmente ilícitos contra el Estado predecesor

Proyecto de artículo Y

Alcance de la presente parte

Los artículos de la presente parte se aplicarán a la reparación por el perjuicio resultante de hechos internacionalmente ilícitos contra el Estado predecesor por los que este Estado no hubiera recibido una reparación íntegra antes de la fecha de la sucesión de Estados.

Proyecto de artículo 12

Casos de sucesión de Estados cuando el Estado predecesor sigue existiendo

1. En los casos de sucesión de Estados:

a) cuando parte del territorio de un Estado, o cualquier territorio de cuyas relaciones internacionales sea responsable un Estado y no forme parte del territorio de ese Estado, pase a ser parte del territorio de otro Estado; o

b) cuando una parte o partes del territorio de un Estado se separen para formar uno o varios Estados, y continúe existiendo el Estado predecesor; o

c) cuando un Estado sucesor sea un Estado de reciente independencia cuyo territorio, inmediatamente antes de la fecha de la sucesión de Estados, fuera un territorio dependiente de cuyas relaciones internacionales fuera responsable el Estado predecesor;

el Estado predecesor lesionado por un hecho internacionalmente ilícito de otro Estado podrá pedir a este Estado una reparación incluso después de la fecha de la sucesión de Estados.

2. No obstante lo dispuesto en el párrafo 1, el Estado sucesor podrá pedir al Estado responsable una reparación en circunstancias especiales en que el perjuicio se refiera

a la parte del territorio o a los nacionales del Estado predecesor que pasaron a ser territorio o nacionales del Estado sucesor.

3. Las disposiciones de los párrafos 1 y 2 se entenderán sin perjuicio de cualquier cuestión de indemnización entre el Estado predecesor y el Estado sucesor.

Proyecto de artículo 13

Unificación de Estados

1. Cuando dos o más Estados se unan y formen de ese modo un Estado sucesor, el Estado sucesor podrá pedir una reparación al Estado responsable.

2. El párrafo 1 será de aplicación a menos que los Estados interesados convengan en otra cosa.

Proyecto de artículo 14

Disolución de Estados

1. Cuando partes del territorio del Estado se separen para formar dos o más Estados y el Estado predecesor deje de existir, uno o más Estados sucesores podrán pedir una reparación al Estado responsable.

2. Dichas reclamaciones y acuerdos deberán tener en cuenta un nexo entre las consecuencias de un hecho internacionalmente ilícito y el territorio o los nacionales del Estado sucesor, una proporción equitativa y otros factores pertinentes.

3. Las disposiciones de los párrafos 1 y 2 se entenderán sin perjuicio de cualquier cuestión de indemnización entre los Estados sucesores.

Proyecto de artículo 15

Protección diplomática

1. El Estado sucesor podrá ejercer la protección diplomática en relación con una persona que sea nacional suyo en la fecha de la presentación oficial de la reclamación pero que no lo fuera en la fecha en que se produjo el perjuicio, siempre que la persona o la sociedad tuviera la nacionalidad de un Estado predecesor o hubiera perdido su nacionalidad anterior y adquirido, por una razón no relacionada con la presentación de la reclamación, la nacionalidad del Estado sucesor de un modo que no estuviere en contradicción con el derecho internacional.

2. En las mismas condiciones establecidas en el párrafo 1, una reclamación en ejercicio de la protección diplomática iniciada por el Estado predecesor podrá ser continuada después de la fecha de la sucesión de Estados por el Estado sucesor.

3. Los párrafos 1 y 2 se entenderán sin perjuicio de la aplicación de las normas sobre la responsabilidad del Estado relativas a la nacionalidad de las reclamaciones y las normas sobre protección diplomática.
