DOCUMENTO A/36/10*

Informe de la Comisión de Derecho Internacional sobre la labor realizada en su 33.° período de sesiones (4 de mayo-24 de julio de 1981)

ÍNDICE

		Página
Abreviaturas		5
Nota explicativa: pasajes en cursiva en las citas		5
Capítulo	*Párrafos*	
I. ORGANIZACIÓN DEL PERÍODO DE SESIONES	1-12	7
A. Composición de la Comisión	3-5	7
B. Mesa	6-7	7
C. Comité de Redacción	8	8
D. Secretaría	9	8
E. Programa	10-12	8
II. SUCESIÓN DE ESTADOS EN LO QUE RESPECTA A MATERIAS DISTINTAS DE LOS TRATADOS	13-87	9
A. Introducción	13-85	9
1. Reseña histórica de los trabajos de la Comisión	13-61	9
2. Características generales del proyecto de artículos	62-85	16
a) Forma del proyecto	62-64	16
b) Alcance del proyecto	65-68	17
c) Estructura del proyecto	69-71	17
d) Las opciones en materia de categorías específicas de sucesión	72-75	18
e) El principio de equidad	76-85	19
B. Recomendación de la Comisión	86	21
C. Resolución aprobada por la Comisión	87	21
D. Proyecto de artículos sobre la sucesión de Estados en materia de bienes, archivos y deudas de Estado		21
PARTE I.—DISPOSICIONES GENERALES		21
Artículo 1.—Alcance de los presentes artículos		21
Comentario		21
Artículo 2.—Términos empleados		22
Comentario		22
Artículo 3.—Casos de sucesión de Estados comprendidos en los presentes artículos		23
Comentario		23
Artículo 4.—Aplicación de los presentes artículos en el tiempo		24
Comentario		24
Artículo 5.—Sucesión en lo que respecta a otras materias		25
Comentario		25
Artículo 6.—Derechos y obligaciones de personas naturales o jurídicas		25
Comentario		25
PARTE II.—BIENES DE ESTADO		25
Sección 1.—Introducción		25
Artículo 7.—Alcance de los artículos de la presente parte		25
Comentario		25
Artículo 8.—Bienes de Estados		25
Comentario		26
Artículo 9.—Efectos del paso de los bienes de Estado		27
Comentario		27
Artículo 10.—Fecha del paso de los bienes de Estado		28
Comentario		28

* Distribuido originalmente como *Documentos Oficiales de la Asamblea General, trigésimo tercer período de sesiones, Suplemento N.° 10.*

Página

Artículo 11.—Paso de los bienes de Estado sin compensación ... 28
Comentario ... 28
Artículo 12.—Falta de efectos de una sucesión de Estados sobre los bienes de un tercer Estado ...
Comentario ... 29

Sección 2.—Disposiciones relativas a categorías específicas de sucesión de Estados ... 29

Comentario ... 29
Elección entre reglas generales y reglas relativas a los bienes considerados concretamente ... 30
Distinción entre bienes muebles e inmuebles ... 30
Criterios para la vinculación de los bienes al territorio ... 30
Particularidades derivadas de la naturaleza mueble de los bienes ... 31
Artículo 13.—Traspaso de una parte del territorio de un Estado ... 32
Comentario ... 32
Moneda ... 36
Fondos de Estado ... 37
Artículo 14.—Estado de reciente independencia ... 37
Comentario ... 38
Artículo 15.—Unificación de Estados ... 45
Comentario ... 45
Artículo 16.—Separación de parte o partes del territorio de un Estado ... 46
Artículo 17.—Disolución de un Estado ... 46
Comentario a los artículos 16 y 17 ... 46

PARTE III.—ARCHIVOS DE ESTADOS ... 49
Observaciones generales ... 49

Sección 1.—Introducción ... 51
Artículo 18.—Alcance de los artículos de la presente parte ... 51
Comentario ... 51
Artículo 19.—Archivos de Estado ... 52
Comentario ... 52
Artículo 20.—Efectos del paso de los archivos de Estado ... 54
Artículo 21.—Fecha del paso de los archivos de Estado ... 54
Artículo 22.—Paso de los archivos de Estado sin compensación ... 54
Artículo 23.—Falta de efectos de una sucesión de Estados sobre los archivos de un tercer Estado ... 54
Comentario a los artículos 20, 21, 22 y 23 ... 54
Artículo 24.—Salvaguardia de la unidad de los archivos de Estado ... 55
Comentario ... 55
Sección 2.—Disposiciones relativas a categorías específicas de sucesión de Estados ... 55
Artículo 25.—Traspaso de una parte del territorio de un Estado ... 55
Comentario ... 56
Paso al Estado sucesor de todos los archivos referentes al territorio traspasado ... 56
Archivos trasladados o constituidos fuera del territorio traspasado ... 57
Vinculación de los archivos con el territorio ... 60
Obligaciones especiales del Estado sucesor ... 61
Plazos de entrega de los archivos ... 61
Bibliotecas de Estado ... 62
Artículo 26.—Estado de reciente independencia ... 64
Comentario ... 64
Artículo 27.—Unificación de Estados ... 69
Comentario ... 69
Artículo 28.—Separación de parte o partes del territorio de un Estado ... 70
Artículo 29.—Disolución de un Estado ... 70
Comentario a los artículos 28 y 29 ... 71

PARTE IV.—DEUDAS DE ESTADOS ... 74
Sección 1.—Introducción ... 74
Artículo 30.—Alcance de los artículos de la presente parte ... 74
Comentario ... 74
Artículo 31.—Deuda de Estado ... 75
Comentario ... 75
La noción de deuda y las relaciones que establece ... 75
Exclusión de las deudas de un Estado distinto del Estado predecesor ... 75
Exclusión de las deudas de un órgano no estatal ... 77
La cuestión de las «deudas odiosas» ... 82
La definición de deuda de Estado ... 82
Artículo 32.—Efectos del paso de las deudas de Estado ... 83
Comentario ... 83
Artículo 33.—Fecha del paso de las deudas de Estado ... 83
Comentario ... 83
Artículo 34.—Efecto del paso de deudas de Estado respecto de los acreedores ... 84
Comentario ... 84

Capítulo		Párrafos	Página
	Sección 2.—Disposiciones relativas a categorías específicas de sucesión de Estados		87
	Artículo 35.—Traspaso de una parte del territorio de un Estado		87
	Comentario		87
	Artículo 36.—Estado de reciente independencia		94
	Comentario		95
	Descolonizaicón antigua		96
	Descolonización posterior a la segunda guerra mundial		98
	La situación financiera en los Estados de reciente independencia		102
	Norma expresada en el artículo 36		105
	Artículo 37.—Unificación de Estados		110
	Comentario		110
	Artículo 38.—Separación de parte o partes del territorio de un Estado		112
	Artículo 39.—Disolución de un Estado		112
	Comentario a los artículos 38 y 39		112
III.	CUESTIÓN DE LOS TRATADOS CELEBRADOS ENTRE ESTADOS Y ORGANIZACIONES INTERNACIONALES Y ENTRE DOS O MÁS ORGANIZACIONES INTERNACIONALES	88-129	119
A.	Introducción	88-128	119
1.	Reseña histórica de los trabajos de la Comisión	88-107	119
2.	Observaciones generales relativas al proyecto de artículos	108-128	122
	a) Forma del proyecto	108	122
	b) Relación entre el proyecto de artículos y la Convención de Viena	109-118	122
	c) Enfoque metodológico	119-128	123
B.	Proyecto de artículos sobre los tratados celebrados entre Estados y organizaciones internacionales o entre organizaciones internacionales	129	125
	Texto de los artículos del proyecto aprobados por la Comisión en segunda lectura		125
	PARTE I.—INTRODUCCIÓN		125
	Artículo 1.—Alcance de los presentes artículos		125
	Comentario		126
	Artículo 2.—Términos empleados		126
	Comentario		126
	Artículo 3.—Acuerdos internacionales no comprendidos en el ámbito de los presentes artículos		130
	Comentario		130
	Artículo 4.—Irretroactividad de los presentes artículos		131
	Comentario		131
	Artículo 5.—Tratados constitutivos de organizaciones internacionales y tratados adoptados en el ámbito de una organización internacional		132
	Comentario		132
	PARTE II.—CELEBRACIÓN Y ENTRADA EN VIGOR DE LOS TRATADOS		132
	Sección 1.—Celebración de los tratados		132
	Artículo 6.—Capacidad de las organizaciones internacionales para celebrar tratados		132
	Comentario		132
	Artículo 7.—Plenos poderes y poderes		134
	Comentario		134
	Artículo 8.—Confirmación ulterior de un acto ejecutado sin autorización		136
	Comentario		136
	Artículo 9.—Adopción del texto		136
	Comentario		136
	Artículo 10.—Autenticación del texto		137
	Comentario		137
	Artículo 11.—Formas de manifestación del consentimiento en obligarse por un tratado		137
	Comentario		138
	Artículo 12.—Consentimiento en obligarse por un tratato manifestado mediante la firma		138
	Comentario		138
	Artículo 13.—Consentimiento en obligarse por un tratado manifestado mediante el canje de instrumentos que constituyen un tratado		139
	Comentario		139
	Artículo 14.—Consentimiento en obligarse por un tratado manifestado mediante la ratificación, un acto de confirmación formal, la aceptación o la aprobación		139
	Comentario		139
	Artículo 15.—Consentimiento en obligarse por un tratado manifestado mediante la adhesión		140
	Comentario		140
	Artículo 16.—Canje o depósito de los instrumentos de ratificación, acto de confirmación formal, aceptación, aprobación o adhesión		140
	Comentario		140
	Artículo 17.—Consentimiento en obligarse respecto de parte de un tratado y opción entre disposiciones diferentes		140
	Comentario		141

Capítulo		Párrafos	Página
	Artículo 18.—Obligación de no frustrar el objeto y el fin de un tratado antes de su entrada en vigor...		141
	Comentario		141
	Sección 2.—Reservas		141
	Comentario		141
	Artículo 19.—Formulación de reservas		144
	Comentario		144
	Artículo 20.—Aceptación de las reservas y objeción a las reservas		144
	Comentario		144
	Artículo 21.—Efectos jurídicos de las reservas y de las objeciones a las reservas		146
	Artículo 22.—Retiro de las reservas y de las objeciones a las reservas		146
	Artículo 23.—Procedimiento relativo a las reservas		146
	Comentario a los artículos 21, 22 y 23		146
	Sección 3.—Entrada en vigor y aplicación provisional de los tratados		146
	Artículo 24.—Entrada en vigor		146
	Artículo 25.—Aplicación provisional		147
	Comentario a los artículos 24 y 25		147
	PARTE III.—OBSERVANCIA, APLICACIÓN E INTERPRETACIÓN DE LOS TRATADOS		147
	Sección 1.—Observancia de los tratados		147
	Artículo 26.—*Pacta sunt servanda*		147
	Comentario		147
IV.	RESPONSABILIDAD DE LOS ESTADOS	130-161	148
A.	Introducción: terminación de la primera lectura de la primera parte del proyecto de artículos (Origen de la responsabilidad internacional)	130-132	148
B.	Comienzo del estudio de la segunda parte del proyecto de artículos (Contenido, formas y grados de la responsabilidad internacional)	133-144	148
C.	Examen del tema en el actual período de sesiones	145-161	150
V.	RESPONSABILIDAD INTERNACIONAL POR LAS CONSECUENCIAS PERJUDICIALES DE ACTOS NO PROHIBIDOS POR EL DERECHO INTERNACIONAL	162-199	153
A.	Introducción	162-164	153
B.	Examen del tema en el actual período de sesiones	165-199	153
1.	Carácter general del segundo informe	166-169	153
2.	Cuestiones preliminares	170-174	154
3.	Normas que entrañan un criterio de equilibrio de intereses	175-181	155
4.	Accidentes imprevistos	182-183	156
5.	Alcance y contenido	184-194	157
6.	Programa de trabajos futuros	195-199	159
VI.	INMUNIDADES JURISDICCIONALES DE LOS ESTADOS Y DE SUS BIENES	200-227	160
A.	Introducción	200-227	160
1.	Reseña histórica de los trabajos de la Comisión	200-207	160
2.	Examen del tema en el actual período de sesiones	208-227	162
B.	Proyecto de artículos sobre las immunidades jurisdiccionales de los Estados y de sus bienes		166
	PARTE I.—INTRODUCCIÓN		
	Artículo 1.—Ambito de aplicación de los presentes artículos		166
	PARTE II.—PRINCIPIOS GENERALES		
	Artículo 6.—Inmunidad del Estado		166
VII.	ESTATUTO DEL CORREO DIPLOMÁTICO Y DE LA VALIJA DIPLOMÁTICA NO ACOMPAÑADA POR UN CORREO DIPLOMÁTICO	228-249	167
A.	Introducción	228-229	167
B.	Examen del tema en el actual período de sesiones	230-249	167
1.	Ambito de aplicación del proyecto de artículos	233-237	167
2.	Términos empleados	238-241	168
3.	Principios generales	242-244	170
4.	Otras observaciones relativas al estudio del tema	245-249	170
VIII.	OTRAS DECISIONES Y CONCLUSIONES	250-284	172
A.	Relaciones entre los Estados y las organizaciones internacionales (segunda parte del tema)	250	172
B.	Programa y métodos de trabajo de la Comisión	251-261	172
C.	Relaciones con la Corte Internacional de Justicia	262-263	174
D.	Cooperación con otros organismos	264-275	175
1.	Comité Europeo de Cooperación Jurídica	265-267	175
2.	Comité Jurídico Interamericano	268-271	176

		Parrafos	*Pagina*
3.	Comite Juridico Consultivo Asiático-Africano	272-273	177
4.	Comisión Arabe de Derecho Internacional	274-275	177
E.	Fecha y lugar del 34.° periodo de sesiones	276	177
F.	Representación en el trigesimo sexto período de sesiones de la Asamblea General	277	177
G.	Seminario sobre derecho internacional	278-284	177

ANEXOS

I. Observaciones de los gobiernos acerca del proyecto de articulos sobre la sucesion de Estados en lo que respecta a materias distintas de los tratados aprobado por la CDI en sus periodos de sesiones 31 ° y 32.° 179

II. Observaciones de los gobiernos y principales organizaciones internacionales acerca de los articulos 1 a 60 del proyecto sobre los tratados celebrados entre Estados y organizaciones internacionales o entre organizaciones internacionales aprobados por la CDI en sus periodos de sesiones 26.°, 27.°, 29.°, 30.° y 31.° 190

III. Correspondencia entre los articulos del proyecto sobre la sucesion de Estados en materia de bienes, archivos y deudas de Estado tal como han sido definitivamente aprobados por la CDI en su 33 ° periodo de sesiones y los articulos del proyecto sobre la sucesion de Estados en lo que respecta a materias distintas de los tratados tal como habian sido provisionalmente aprobados por la CDI en anteriores periodos de sesiones 214

ABREVIATURAS

AELI	Asociacion Europea de Libre Intercambio
BIRF Banco Mundial	Banco Internacional de Reconstruccion y Fomento
CAEM	Consejo de Asistencia Economica Mutua
CDI	Comision de Derecho Internacional
CEE	Comunidad Economica Europea
CICR	Comite Internacional de la Cruz Roja
CIJ	Corte Internacional de Justicia
CNUDMI	Comision de las Naciones Unidas para el Derecho Mercantil Internacional
CPJI	Corte Permanente de Justicia Internacional
FMI	Fondo Monetario Internacional
GATT	Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio
OCDE	Organizacion de Cooperacion y Desarrollo Economicos
OCMI	Organizacion Consultiva Maritima Intergubernamental
OEA	Organizacion de los Estados Americanos
OIEA	Organismo Internacional de Energia Atomica
OIT	Organizacion Internacional del Trabajo
OLP	Organización para la Liberación de Palestina
OMPI	Organización Mundial de la Propiedad Intelectual
OMS	Organizacion Mundial de la Salud
PNB	Producto nacional bruto
UIT	Unión Internacional de Telecomunicaciones
UNCTAD	Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo
UNESCO	Organización de las Naciones Unidas para la Educacion, la Ciencia y la Cultura
UNITAR	Instituto de las Naciones Unidas para Formacion Profesional e Investigaciones

*
* *

C.I J. Mémoires	CIJ, *Memoires, plaidoiries et documents*
C.I.J. Recueil	CIJ, *Recueil des arrêts, avis consultatifs et ordonnances*
C.P.J.I., serie A	CPJI, *Recueil des arrêts* (N.os I a 24, hasta 1930 inclusive)
C.P.J.I., serie B	CPJI, *Recueil des avis consultatifs* (N.os I a 18, hasta 1930 inclusive)
C.P.J.I, serie A/B	CPJI, *Arrêts, ordonnances et avis consultatifs* (a partir de 1931)

NOTA EXPLICATIVA: PASAJES EN CURSIVA EN LAS CITAS

Cada vez que en el presente documento figura un asterisco en el texto de una cita, se indica con ello que el pasaje en cursiva que precede inmediatamente al asterisco no esta subrayado en el texto original.

Capítulo primero

ORGANIZACIÓN DEL PERÍODO DE SESIONES

1. La Comisión de Derecho Internacional, creada en cumplimiento de la resolución 174 (II) de 21 de noviembre de 1947 de la Asamblea General , y de conformidad con lo dispuesto en su Estatuto (anexo a dicha resolución y reformado posteriormente), celebró su 33.º período de sesiones en su sede permanente en la Oficina de las Naciones Unidas de Ginebra, del 4 de mayo al 24 de julio de 1981.

2. En el presente informe se expone la labor realizada por la Comisión durante ese período de sesiones. El capítulo II del informe, que trata de la sucesión de Estados en lo que respecta a materias distintas de los tratados, contiene una descripción del trabajo realizado por la Comisión en esa materia, junto con 39 proyectos de artículos que constituyen el proyecto completo relativo a la sucesión de Estados en materia de bienes, archivos y deudas de Estado y comentarios a los mismos, tal como han sido definitivamente aprobados por la Comisión. El capítulo III, relativo a la cuestión de los tratados celebrados entre Estados y organizaciones internacionales o entre dos o más organizaciones internacionales, contiene una descripción del trabajo realizado por la Comisión en esa materia, junto con 26 proyectos de artículos y comentarios a los mismos, tal como han sido definitivamente aprobados por la Comisión en su actual período de sesiones. El capítulo IV, relativo a la responsabilidad de los Estados, el capítulo V, que trata de la responsabilidad internacional por las consecuencias perjudiciales de actos no prohibidos por el derecho internacional, el capítulo VI, relativo a las inmunidades jurisdiccionales de los Estados y de sus bienes y el capítulo VII, que versa sobre el estatuto del correo diplomático y la valija diplomática no acompañada por un correo diplomático, contienen una descripción del trabajo realizado por la Comisión en su actual período de sesiones en cada una de estas materias. Por último, el capítulo VIII versa sobre la segunda parte del tema de las relaciones entre los Estados y las organizaciones internacionales y el programa y métodos de trabajo de la Comisión, así como sobre diversas cuestiones administrativas y de otra índole.

A.—Composición de la Comisión

3. La Comisión estuvo integrada por los siguientes miembros:

Sr. George H. ALDRICH (Estados Unidos de América);
Sr. Julio BARBOZA (Argentina);
Sr. Mohammed BEDJAOUI (Argelia);
Sr. B. BOUTROS GHALI (Egipto);
Sr. Juan José CALLE Y CALLE (Perú);
Sr. Jorge CASTAÑEDA (México);
Sr. Emmanuel Kodjoe DADZIE (Ghana);
Sr. Leonardo DÍAZ GONZÁLEZ (Venezuela);
Sr. Jens EVENSEN (Noruega);
Sr. Laurel B. FRANCIS (Jamaica);
Sr. S. P. JAGOTA (India);
Sr. Frank X. J. C. NJENGA (Kenya);
Sr. C. W. PINTO (Sri Lanka);
Sr. Robert Q. QUENTIN-BAXTER (Nueva Zelandia);
Sr. Paul REUTER (Francia);
Sr. Willem RIPHAGEN (Países Bajos);
Sr. Milan ŠAHOVIĆ (Yugoslavia);
Sr. Sompong SUCHARITKUL (Tailandia);
Sr. Abdul Hakim TABIBI (Afganistán);
Sr. Doudou THIAM (Senegal);
Sr. Senjin TSURUOKA (Japón);
Sr. Nikolai USHAKOV (Unión de Repúblicas Socialistas Soviéticas);
Sir Francis VALLAT (Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte);
Sr. Stephan VEROSTA (Austria);
Sr. Alexander YANKOV (Bulgaria).

4. En la 1645.ª sesión, celebrada el 6 de mayo de 1981, la Comisión eligió al Sr. George H. Aldrich (Estados Unidos de América) para llenar la vacante imprevista que se había producido con motivo de la dimisión del Sr. Stephen M. Schwebel, que había sido elegido miembro de la Corte Internacional de Justicia.

5. En la 1688.ª sesión de la Comisión, celebrada el 10 de julio de 1981, el Presidente manifestó que había recibido una carta del Sr. Senjin Tsuruoka en la que éste presentaba su dimisión como miembro de la Comisión. El Presidente explicó que en una reunión privada de la Comisión había tomado nota de la carta del Sr. Tsuruoka y que se había enviado una carta a éste para darle cuenta de ello. Además, el Presidente anunció que, a petición del Sr. Tsruoka, se había dirigido una carta al Secretario General en la que se le transmitía una copia de la carta de dimisión.

B.—Mesa

6. En sus sesiones 1643.ª y 1688.ª, celebradas el 4 de mayo y el 10 de julio de 1981, la Comisión eligió la siguiente Mesa:

Presidente: Sr. Doudou Thiam;
Primer Vicepresidente: Sr. Robert Q. Quentin-Baxter;
Segundo Vicepresidente: Sr. Milan Šahović;

Presidente del Comité de Redacción: Sr. Senjin Tsuruoka; *más tarde:* Sr. Leonardo Díaz González; *Relator:* Sr. Laurel B. Francis.

7. En el actual período de sesiones de la Comisión, su Mesa Ampliada estuvo integrada por la Mesa del período de sesiones, los anteriores Presidentes de la Comisión y los Relatores Especiales. Presidió la Mesa Ampliada el Presidente de la Comisión en su actual período de sesiones. Por recomendación de la Mesa Ampliada, la Comisión, en su 1650.ª sesión, celebrada el 13 de mayo de 1981, constituyó para el período de sesiones un Grupo de Planificación encargado de examinar las cuestiones relativas a la organización de los trabajos de la Comisión, así como su programa y sus métodos de trabajo y de informar al respecto a la Mesa Ampliada. La Mesa Ampliada designó al Sr. Rober Q. Quentin-Baxter Presidente del Grupo de Planificación, que estuvo integrado de la siguiente manera: Sr. Julio Barboza, Sr. Mohammed Bedjaoui, Sr. Laurel B. Francis, Sr. Frank X. J. C. Njenga, Sr. C. W. Pinto, Sr. Willem Riphagen, Sr. Milan Šahović, Sr. Abdul Hakim Tabibi, Sr. Nikolai Ushakov y Sir Francis Vallat.

C.—Comité de Redacción

8. En su 1647.ª sesión, celebrada el 8 de mayo de 1981, la Comisión constituyó un Comité de Redacción integrado por los siguientes miembros: Sr. Georges H. Aldrich, Sr. Mohammed Bedjaoui, Sr. Juan José Calle y Calle, Sr. Emmanuel Kodjoe Dadzie, Sr. Leonardo Díaz González, Sr. S. P. Jagota, Sr. Frank X. J. C. Njenga, Sr. Paul Reuter, Sr. Abdul Hakim Tabibi, Sr. Nikolai Ushakov, Sir Francis Vallat y Sr. Alexander Yankov. El Sr. Senjin Tsuruoka fue elegido por la Comisión, en la misma sesión, Presidente del Comité de Redacción. Al dimitir éste, la Comisión eligió en su 1688.ª sesión, el 10 de julio de 1981, al Sr. Leonardo Díaz González Presidente del Comité de Redacción. El Sr. Laurel B. Francis participó también en la labor del Comité en calidad de Relator de la Comisión. Los miembros de la Comisión que eran miembros del Comité fueron invitados a asistir y algunos de ellos participaron en las sesiones.

D.—Secretaría

9. El Sr. Erik Suy, Secretario General Adjunto, Asesor Jurídico, representó al Secretario General en el período de sesiones. El Sr. Valentin A. Romanov, Director de la División de Codificación de la Oficina de Asuntos Jurídicos, actuó como Secretario de la Comisión y, en ausencia del Asesor Jurídico, representó al Secretario General. El Sr. Eduardo Valencia-Ospina, Oficial Jurídico Superior, actuó como Secretario Adjunto de la Comisión. El Sr. Andronico O. Adede, Oficial Jurídico Superior, el Sr. Larry D. Johnson y el Sr. Shinya Murase, Oficiales Jurídicos, actuaron como Secretarios Ayudantes de la Comisión.

E.—Programa

10. La Comisión aprobó en su 1643.ª sesión, celebrada el 4 de mayo de 1981, un programa para su 33.° período de sesiones con los temas siguientes:

1. Provisión de vacantes ocurridas después de la elección (artículo 11 del Estatuto).
2. Sucesión de Estados en lo que respecta a materias distintas de los tratados.
3. Cuestión de los tratados celebrados entre Estados y organizaciones internacionales o entre dos o más organizaciones internacionales.
4. Responsabilidad de los Estados.
5. Responsabilidad internacional por las consecuencias perjudiciales de actos no prohibidos por el derecho internacional.
6. Derecho de los usos de los cursos de agua internacionales para fines distintos de la navegación.
7. Inmunidades jurisdiccionales de los Estados y de sus bienes.
8. Estatuto del correo diplomático y de la valija diplomática no acompañada por un correo diplomático.
9. Relaciones entre loes Estados y las organizaciones internacionales (segunda parte del tema).
10. Programa y métodos de trabajo.
11. Cooperación con otros organismos.
12. Fecha y lugar del 34.° período de sesiones.
13. Otros asuntos.

11. La Comisión examinó a fondo todos temas de su programa salvo el tema 6 (Derecho de los usos de los cursos de agua internacionales para fines distintos de la navegación) y el tema 9 [Relaciones entre los Estados y las organizaciones internacionales (segunda parte del tema)]. Durante el período de sesiones, la Comisión celebró 55 sesiones públicas (1643.ª a 1697.ª) y dos sesiones privadas (el 6 de mayo y el 7 de julio de 1981). Además, el Comité de Redacción celebró 19 sesiones, la Mesa Ampliada de la Comisión cinco sesiones y el Grupo de Planificación dos sesiones.

12. Debido al tiempo necesario para terminar la segunda lectura del proyecto de artículos sobre la sucesión de Estados en materia de bienes, archivos y deuda de Estado y empezar la segunda lectura del proyecto de artículos sobre los tratados celebrados entre Estados y organizaciones internacionales o entre organizaciones internacionales, el Comité de Redacción no pudo examinar todos los proyectos de artículos que se le habían remitido durante el actual período de sesiones, relativos a este último tema así como a otros temas de su programa. Sin embargo, quedaba entendido que el Comité de Redacción seguiría teniendo ante sí esos artículos y los examinaría durante el 34.° período de sesiones de la Comisión salvo que la Comisión decidiera otra cosa en ese período de sesiones. Los artículos en cuestión son los siguientes: artículo 2, apartado *h* del párrafo 1, y artículos 27 a 41 del proyecto de artículos sobre los tratados celebrados entre Estados y organizaciones internacionales o entre organizaciones internacionales; artículos 1 a 5 relativos a la segunda parte del proyecto de artículos sobre la responsabilidad de los Estados; artículos 7 a 11 del proyecto de artículos sobre las inmunidades jurisdiccionales de los Estados y de sus bienes; y artículos 1 a 6 del proyecto de artículos sobre el estatuto del correo diplomático y de la valija diplomática no acompañada por un correo diplomático.

Capítulo II

SUCESIÓN DE ESTADOS EN LO QUE RESPECTA A MATERIAS DISTINTAS DE LOS TRATADOS

A.—Introducción

1. Reseña histórica de los trabajos de la Comisión

13. En su primer período de sesiones, celebrado en 1949, la Comisión de Derecho Internacional incluyó el tema «Sucesión de Estados y de gobiernos» en la lista de las 14 materias selecionadas para su codificación, pero no dio prioridad a su estudio[1]. En su 14.° período de sesiones, celebrado en 1962, la Comisión decidió incluir ese tema en su programa de trabajo, en vista de que en el apartado *a* del párrafo 3 de la resolución 1686 (XVI) de la Asamblea General, de 18 de diciembre de 1961, titulada «Labor futura en materia de codificación y desarrollo progresivo del derecho internacional», la Asamblea General había recomendado que la Comisión incluyera «en su lista de prioridades el tema de la sucesión de Estados y de gobiernos»[2].

14. Durante su 14.° período de sesiones, en la 637.ª sesión, celebrada el 7 de mayo de 1962, la Comisión creó una Subcomisión para la sucesión de Estados y de gobiernos y le encargó que formulara sugerencias sobre el alcance del tema, el modo de estudiarlo y los medios para reunir la documentación necesaria. La Subcomisión quedó integrada por los diez miembros siguientes: Sr. Lachs (Presidente), Sr. Bartoš, Sr. Briggs, Sr. Castrén, Sr. El-Erian, Sr. Elias, Sr. Liu, Sr. Rosenne, Sr. Tabibi y Sr. Tunkin. La Subcomisión celebró dos sesiones, una el 16 de mayo y la otra el 21 de junio de 1962[3].

15. Habida cuenta de las sugerencias formuladas por la Subcomisión, la Comisión, en sus sesiones 668.ª y 669.ª, celebradas los días 26 y 27 de junio de 1962, tomó algunas decisiones de procedimiento. Decidió, entre otras cosas, que la Subcomisión se reuniría en Ginebra en enero de 1963 para proseguir sus trabajos. La Secretaría prepararía estudios sobre determinadas cuestiones y se incluiría en el programa del 15.° período de sesiones de la Comisión un tema titulado «Informe de la Subcomisión para la sucesión de Estados y de gobiernos»[4].

16. El Secretario General envió a los gobiernos de los Estados Miembros, de conformidad con las disposiciones pertinentes del Estatuto de la Comisión, una circular en la que les rogaba que le facilitasen los textos de tratados, leyes, decretos, reglamentos, correspondencia diplomática, etc., referente al procedimiento de sucesión seguido en el caso de los Estados que habían adquirido la independencia después de la segunda guerra mundial[5].

17. En su resolución 1765 (XVII), de 20 de noviembre de 1962, la Asamblea General recomendó que la Comisión continuara

> su labor sobre la sucesión de Estados y de gobiernos, teniendo en cuenta las opiniones expresadas en el decimoséptimo período de sesiones de la Asamblea General y el informe de la Subcomisión para la sucesión de Estados y de gobiernos, atendiendo debidamente a las opiniones de los Estados que han logrado la independencia después de la segunda guerra mundial.

18. La Subcomisión para la sucesión de Estados y de gobiernos se reunió en Ginebra del 17 al 25 de enero de 1963 y nuevamente el 6 de junio de 1963, al comienzo del 15.° período de sesiones de la CDI. Al término de sus labores, la Subcomisión aprobó el informe de su Presidente, que figura como anexo II del informe de la CDI a la Asamblea General correspodiente a la labor realizada en su 15.° período de sesiones[6]. El informe de la Subcomisión contiene sus conclusiones sobre el alcance del tema de la sucesión de Estados y de gobiernos, así como sus recomendaciones sobre el criterio que la Comisión debería adoptar para su estudio. El informe de la Subcomisión contiene dos apéndices. El apéndice I reproduce las actas resumidas de las sesiones celebradas por la Subcomisión en enero y el 6 de junio de 1963 y el apéndice II contiene los memorandos y documentos de trabajo presentados a la Subcomisión por los Sres. Elias, Tabibi, Rosenne, Castrén, Bartoš y Lachs (Presidente de la Subcomisión)[7].

19. El informe de la Subcomisión para la sucesión de Estados y de gobiernos fue examinado por la Comisión durante el 15.° período de sesiones, en su 702.ª sesión, celebrada el 18 de junio de 1963, después de haber sido presentado por el Presidente de la Subcomisión, quien expuso las conclusiones y recomendaciones de la Subcomisión. La Comisión aprobó por unanimidad el informe de la Subcomisión y dio su aprobación general a las recomendaciones en él contenidas. La Subcomisión propuso que la Comisión recordara a los gobiernos la circular del Secretario General antes mecionada (párr. 16) y

---

[1] Véase *Documentos Oficiales de la Asamblea General, cuarto período de sesiones, Suplemento N.° 10* (A/925), pág. 3, párr. 16.

[2] *Anuario... 1962*, vol. II, pág. 219, documento A/5209, párr. 60.

[3] *Ibid.*, págs. 218 y 220, párrs. 54, 55, 70 y 71.

[4] *Ibid.*, pág. 220, párrs. 72 y 74.

[5] *Ibid.*, párr. 73.

[6] *Anuario... 1963*, vol. II, pág. 302, documento A/5509, anexo II.

[7] *Ibid.*, págs. 304 y 326, documento A/5509, anexo II, apéndices I y II.

la Comisión dio instrucciones a la Secretaría para que reuniera más información sobre la práctica de los Estados. Al mismo tiempo, la Comisión nombró al Sr. Lachs Relator Especial para el tema «Sucesión de Estados y de gobiernos»[8].

20. La Comisión hizo suyo el parecer de la Subcomisión de que los objetivos debían ser «el estudio y la evaluación del estado actual del derecho y de la práctica en materia de sucesión de Estados, y la preparación de un proyecto de artículos sobre la cuestión, teniendo además en cuenta la evolución reciente del derecho internacional en esta materia». Algunos miembros insistieron en la necesidad de prestar «atención especial a los problemas que interesan a los nuevos Estados», a consecuencia del fenómeno moderno de la descolonización. La Comisión estimó plenamente justificado «que se diera prioridad al estudio de la cuestión de la sucesión de Estados» y manifestó que la sucesión de gobiernos no sería estudiada por el momento, «sino en la medida en que sea necesario para servir de complemento a los trabajos sobre sucesión de Estados». La Comisión también recalcó que era «indispensable establecer una cierta coordinación entre los Relatores Especiales del derecho de los tratados, de la responsabilidad de los Estados y de la sucesión de Estados». La Comisión apoyó asimismo el parecer de la Subcomisión en el sentido de que la sucesión en materia de tratados debía ser «examinada como parte de la sucesión de Estados más bien que como parte del derecho de los tratados». El plan general, el orden de prioridad de los temas y la división detallada de la materia recomendados por la Subcomisión fueron asimismo aceptados por la Comisión, en la inteligencia de que se trataba de «una enunciación de los principios generales que deberán guiar al Relator Especial» y de que su aprobación no prejuzgaba la posición de cada miembro respecto al fondo de las cuestiones mencionadas en el programa de trabajo. Los temas en que se dividió la materia eran los siguientes: *a*) la sucesión en materia de tratados; *b*) la sucesión en lo que respecta a los derechos y obligaciones derivados de fuentes distintas de los tratados; *c*) la sucesión y la calidad de miembro de las organizaciones internacionales[9].

21. En su resolución 1902 (XVIII), de 18 de noviembre de 1963, la Asamblea General, advirtiendo que la labor de codificación del tema de la sucesión de Estados y de gobiernos adelantaba satisfactoriamente, recomendó a la Comisión que continuase su labor sobre la sucesión de Estados y de gobiernos,

teniendo en cuenta las opiniones expresadas en el decimoctavo período de sesiones de la Asamblea General, el informe de la Subcomisión para la sucesión de Estados y de gobiernos y las observaciones que presenten los gobiernos, atendiendo debidamente a las opiniones de los Estados que han logrado la independencia después de la segunda guerra mundial.

22. En su 16.° período de sesiones, celebrado en 1964, la Comisión aprobó su programa de trabajo para 1965 y 1966 y, previendo que en 1966 expiraría el mandato de sus miembros, decidió dedicar los períodos de sesiones de esos dos años a la labor de codificación, ya iniciada, sobre el derecho de los tratados y las misiones especiales. La cuestión de la sucesión de Estados y de gobiernos se examinarían tan pronto como se terminase el estudio de los otros dos temas y de las relaciones entre los Estados y las organizaciones intergubernamentales[10]. Por consiguiente, la Comisión no examinó el tema de la sucesión de Estados y de gobiernos en sus períodos de sesiones 16.° (1964), 17.° (1965/1966) y 18.° (1966). En 1966, la Comisión decidió incluir el tema de la sucesión de Estados y de gobiernos en el programa provisional de su 19.° período de sesiones (1967)[11].

23. En sus resoluciones 2045 (XX), de 8 de diciembre de 1965, y 2167 (XXI), de 5 de diciembre de 1966, la Asamblea General tomó nota con aprobación del programa de trabajo de la Comisión expuesto en los informes de sus períodos de sesiones 16.°, 17.° y 18.°. En la resolución 2045 (XX) la Asamblea recomendaba que la Comisión prosiguiera «en la medida de lo posible» su labor sobre la sucesión de Estados y de gobiernos, «teniendo en cuenta las opiniones y consideraciones mencionadas en la resolución 1902 (XVIII) de la Asamblea General», y en la resolución 2167 (XXI) recomendaba, a su vez, que la Comisión continuara esa labor, «teniendo en cuenta los puntos de vista y consideraciones a que se hace referencia en las resoluciones 1765 (XVIII) y 1902 (XVIII) de la Asamblea General».

24. En su 19.° período de sesiones, celebrado en 1967, la Comisión adoptó nuevas disposiciones en relación con los trabajos sobre la sucesión de Estados y de gobiernos[12]. En tales disposiciones tuvo en cuenta el plan general del tema que había recomendado la Subcomisión en el informe presentado en 1963 (véase *supra*, párr. 20) y el hecho de que el Sr. Lachs, Relator Especial para ese tema, había dejado de ser miembro de la Comisión tras su elección en la Corte Internacional de Justicia en diciembre de 1966. De conformidad con una sugerencia hecha anteriormente por el Sr. Lachs y con el fin de acelerar el estudio de la materia, la Comisión decidió distribuir el tema de la sucesión de Estados y de gobiernos entre más de un relator especial. Sobre la base de la división de la materia en tres temas, propuesta inicialmente en el informe de la Subcomisión y aceptada por la Comisión, se decidió nombrar relatores especiales para dos de ellos. Sir Humphrey Waldock, ex Relator Especial para el derecho d elos tratados, fue nombrado Relator Especial para «la sucesión en materia de tratados», y el Sr. Mohammed Bedjaoui fue designado Relator Especial para la sucesión en lo que respecta a los derechos y obligaciones derivados de fuentes distintas de los tratados». La Comisión decidió no ocuparse, por el momento, del tercer tema incluido en la división pro-

[8] *Ibid.*, págs. 261 y 262, documento A/5509, párrs. 56 a 61.

[9] *Ibid.*, págs. 303 y 304, documento A/5509, anexo II, secc. E.

[10] *Anuario... 1964*, vol. II, pág. 220, documento A/5809, párrs. 36 y 37.

[11] *Anuario... 1966*, vol. II, págs. 302 y 303, documento A/6309/Rev.1, segunda parte, párr. 74.

[12] *Anuario... 1967*, vol. II, pág. 383, documento A/6709/Rev.1, párrs. 38 a 41.

puesta por la Subcomisión, a saber, «la sucesión y la calidad de miembro de las organizaciones internacionales», por estimar que estaba relacionado tanto con la sucesión en materia de tratados como con la cuestión de las relaciones entre los Estados y las organizaciones internacionales. La Comisión no designó por ello un Relator Especial para ese tema.

25. Por lo que se refiere a la «sucesión en materia de tratados», la Comisión observó que ya en 1963 había decidido dar prioridad a dicho aspecto de la cuestión, y que la convocación por la resolución 2166 (XXI) de la Asamblea General, de 5 de diciembre de 1966, de una conferencia sobre el derecho de los tratados en 1968 y 1969 había hecho su codificación más urgente. Por lo tanto, la Comisión decidió proceder lo más rápidamente posible en sus trabajos sobre este aspecto del tema en su 20.° período de sesiones, en 1968. La Comisión estimó que el segundo aspecto del tema, a saber, la «sucesión en lo que respecta a los derechos y obligaciones derivados de fuentes distintas de los tratados», era una cuestión variada y compleja que exigiría algunos trabajos preparatorios. En su 20.° período de sesiones, la Comisión consideró conveniente dar cima al estudio de la sucesión en materia de tratados si fuera posible durante el tiempo que quedaba del mandato de los miembros que la integraban en aquella época[13].

26. Las decisiones de la Comisión antes mencionadas recibieron apoyo general en la Sexta Comisión durante los períodos de sesiones vigésimo segundo y vigésimo tercero de la Asamblea General. La Asamblea, en su resolución 2272 (XXII), de 1.° de diciembre de 1967, tomó nota con aprobación del programa de trabajo de la CDI para 1968 y, repitiendo los términos de su resolución 2167 (XXI), recomendó a ésta que continuase su labor sobre la sucesión de Estados y de gobienros, «teniendo en cuenta los puntos de vista y consideraciones a que se hace referencia en las resoluciones 1765 (XVII) y 1902 (XVIII) de la Asamblea General». En el vigésimo tercer período de sesiones de la Asamblea General se señaló con satisfacción que la DCI, siguiendo las recomendaciones de la Asamblea General, había comenzado a examinar a fondo la materia de la sucesión de Estados y de gobiernos y había logrado ya algunos progresos durante su 20.° período de sesiones. Una vez más, en su resolución 2400 (XXIII), de 11 de diciembre de 1968, la Asamblea General tomó nota con aprobación del programa de trabajo previsto por la CDI y recomendó que la Comisión continuase su labor sobre la sucesión de Estados y de gobiernos «teniendo en cuenta los puntos de vista y consideraciones a que se hace referencia en las resoluciones 1765 (XVII) y 1902 (XVIII) de la Asamblea General». Posteriormente, la Asamblea General hizo la misma recomendación en su resolución 2501 (XXIV), de 12 de noviembre de 1969.

27. En 1974, sobre la base del anteproyecto de artículos que había aprobado anteriormente, y habida cuenta de las observaciones sobre el mismo recibidas de gobiernos de Estados miembros, la Comisión aprobó definitivamente un proyecto de 39 artículos sobre la sucesión de Estados en materia de tratados[14]. La Asamblea General, en su resolución 3496 (XXX), de 15 de diciembre de 1975, decidió convocar una conferencia de plenipotenciarios en 1977 para que examinara ese proyecto de artículos e incorporara «el resultado de su labor en una convención internacional y en los demás instrumentos» que estimara convenientes. En cumplimiento de la resolución 31/18 de la Asamblea General, de 24 de noviembre de 1976, la Conferencia de las Naciones Unidas sobre la Sucesión de Estados en materia de Tratados se reunió en Viena del 4 de abril al 6 de mayo de 1977. En su informe sobre el período de sesiones de 1977, la Conferencia recomendó que la Asamblea General decidiera convocar de nuevo la Conferencia en el primer semestre de 1978, para un período de sesiones final de cuatro semanas[15]. Al examinar dicho informe, la Asamblea General, en su resolución 32/47 de 8 de diciembre de 1977, aprobó la reanudación del período de sesiones de la Conferencia en Viena durante un período de tres o, de ser necesario, cuatro semanas a partir del 31 de julio de 1978. En la reanudación del período de sesiones, celebrada en Viena del 31 de julio al 23 de agosto de 1978, la Conferencia terminó el examen del proyecto de artículos y, el 23 de agosto de 1978, aprobó el texto de la Convención de Viena sobre la sucesión de Estados en materia de tratados[16].

28. Después de haber sido designado Relator Especial en 1967, el Sr. Bedjaoui presentó a la Comisión, en su 20.° período de sesiones, en 1968, un primer informe sobre la sucesión de Estados en lo que respecta a los derechos y obligaciones derivados de fuentes distintas de los tratados[17]. En él se examinaba, entre otras cosas, la delimitación del tema que se le había confiado y, por tanto, el título que convenía darle, así como los diversos aspectos que en él se podían distinguir. Tras haber examinado ese informe, la Comisión adoptó ese mismo año varias decisiones, de las cuales una se refería al título y la delimitación del tema y otra al orden de prioridad de ciertos aspectos de la sucesión de Estados.

29. Haciendo suyas las recomendaciones contenidas en el primer informe del Relator Especial, la Comisión estimó que el criterio de delimitación entre el tema que se le había confiado y el relativo a la sucesión en materia de tratados era el de la «materia sucesoria», es decir, el contenido de la sucesión y no sus modalidades. Decidió,

[13] Véase *Anuario... 1968*, vol. II, pág. 219, documento A/7209/Rev.1, párrs. 103 y 104.

[14] *Anuario... 1974*, vol. II (primera parte), págs. 174 y ss., documento A/9610/Rev.1, cap. II, secc. D.

[15] *Documentos Oficiales de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre la Sucesión de Estados en Materia de Tratados*, vol. III, *Documentos de la Conferencia* (publicación de las Naciones Unidas, N.° de venta: S.79.V.10), pág. 146, documento A/CONF.80/15, párr. 26.

[16] Para el texto de la Convención (denominada en adelante «Convención de Viena de 1978»), *ibid.*, pág. 195. La Convención estuvo abierta a la firma de todos los Estados hasta el 31 de agosto de 1979 en la Sede de las Naciones Unidas, Nueva York. La Convención está sujeta a ratificación y sigue abierta a la adhesión de cualquier Estado.

[17] *Anuario... 1968*, vol. II, pág. 91, documento A/CN.4/204.

como había sugerido el Relator Especial, suprimir del título del tema la mención de las fuentes, a fin de evitar toda ambiguedad en cuanto a su delimitación. En consecuencia, la Comisión sustituyó el título primitivo, a saber, «La sucesión en lo que respecta a los derechos y obligaciones derivados de fuentes distintas de los tratados», por el título siguiente: «La sucesión en lo que respecta a materias distintas de los tratados»[18].

30. Esta decisión fue confirmada por la Asamblea General, en particular en el apartado *b* del párrafo 4 de su resolución 2634 (XXV), de 12 de noviembre de 1970, que recomendaba a la Comisión que continuara su labor con vistas a «hacer progresos en el examen de la sucesión de Estados respecto de otras cuestiones distintas de los tratados». La omisión por la Asamblea en esta recomendación de toda referencia a «la sucesión de gobiernos» reflejaba la decisión adoptada por la Comisión, también en su 20.° período de sesiones, de conceder la prioridad a la sucesión de Estados y de no considerar por el momento la sucesión de gobiernos «sino en la medida en que sea necesario para servir de complemento a los trabajos sobre sucesión de Estados»[19].

31. Como ya se ha indicado (párr. 28), el primer informe del Relator Especial examinaba los diversos aspectos particulares del tema de la sucesión de Estados en lo que respecta a materias distintas de los tratados. En su informe sobre la labor realizada en su 20.° período de sesiones, la CDI señalaba que en el debate:

> algunos miembros de la Comision hicieron referencia a ciertos aspectos particulares del tema (bienes publicos, deuda publicas, regimen juridico del Estado predecesor, problemas territoriales, condicion de los habitantes, derechos adquiridos) y formularon determinadas observaciones de caracter preliminar

Agregaba que, en vista de lo vasto y complejo de la materia:

> los miembros de la Comision fueron partidarios de que se concediese prioridad a uno o dos aspectos para su estudio inmediato, en el entendido de que ello no significaba en modo alguno que no deban examinarse mas adelante todas las demas cuestiones que entran dentro del tema[20].

Indicaba que la opinión dominante de los miembros de la Comisión era que convenía examinar en primer término los aspectos económicos de la sucesión y precisaba:

> En un principio se sugirio empezar por los problemas de los bienes publicos y las deudas publicas. Sin embargo, como ese aspecto parecio demasiado limitado, se propuso combinarlo con la cuestion de los recursos naturales, con objeto de englobar los problemas de sucesion en lo que respecta a los diversos medios (intereses y derechos) economicos, incluyendo las cuestiones conexas de los derechos de concesion y de los contratos administrativos (derechos adquiridos) En consecuencia, la Comision decidio titular ese aspecto del epigrafe del tema «La sucesion de Estados en materia economica y financiera» y encargo al Relator Especial que preparara un informe sobre esa cuestion para el proximo periodo de sesiones [el 21 °] de la Comision[21]

32. El segundo informe del Relator Especial[22], presentado a la Comisión en su 21.° período de sesiones, en 1969, se titulaba «Los derechos económicos y financieros adquiridos y la sucesión de Estados». En el informe de la Comisión sobre la labor realizada en ese período de sesiones se dice que, en las deliberaciones sobre la materia, la mayoría de los miembros opinaron que el tema de los derechos adquiridos era sumamente controvertido y que su estudio prematuro podría retrasar la labor de la Comisión sobre el tema en su conjunto. Esos miembros consideraron que «debería adoptarse un método pragmático en la codificación del derecho relativo a la sucesión en materia económica y financiera, preferiblemente comenzando con un estudio sobre los bienes públicos y las deudas públicas». En el informe de la Comisión se señala que ésta «pidió al Relator Especial que preparase un nuevo informe con un proyecto de artículos sobre la sucesión de Estados en lo que respecta a cuestiones económicas y financieras». Se dice además que la Comisión «tomó nota del propósito del Relator Especial de dedicar su siguiente informe a la cuestión de los bienes públicos y las deudas públicas»[23].

33. De 1970 a 1972, en los períodos de sesiones 22.° a 24.° de la Comisión, el Relator Especial presentó tres informes a la Comisión, a saber, su tercer informe[24] en 1970, su cuarto informe[25] en 1971 y su quinto informe[26] en 1972. Todos ellos estaban dedicados a la sucesión de Estados en los bienes públicos y contenían proyectos de artículos sobre la materia. La Comisión, que estaba ocupada con otras tareas, no pudo examinar ninguno de estos informes en sus períodos de sesiones 22.° (1970), 23.° (1971) y 24.° (1972). Sin embargo, incluyó un resumen de los informes tercero y cuarto en su informe sobre la labor realizada en el 23.° período de sesiones[27] y una reseña del quinto informe en su informe sobre la labor realizada en el 24.° período de sesiones[28].

34. En los períodos de sesiones vigésimo quinto (1970), vigésimo sexto (1971) y vigésimo séptimo (1972) de la Asamblea General, durante el examen por la Sexta Comisión de los informes de la CDI, varios representantes expresaron el deseo de que se adelantara en el estudio de la sucesión de Estados en lo que respecta a materias distintas de los tratados[29]. Por su parte, la Asamblea

---

[18] *Ibid.*, pag. 211, documento A/7209/Rev.1, párr. 46.

[19] *Anuario... 1963*, vol. II, pag. 262, documento A/5509, párr. 57.

[20] *Anuario... 1968*, vol. II, pag. 215, documento A/7209/Rev.1, parrs 73 y 78.

[21] *Ibid.*, pag. 216, parr. 79.

[22] *Anuario... 1969*, vol. II, pág. 71, documento A/CN.4/216/Rev.I.

[23] *Ibid.*, pag. 240, documento A/7610/Rev.1, parrs. 61 y 62.

[24] *Anuario... 1970*, vol. II, pag. 141, documento A/CN.4/226.

[25] *Anuario.. 1971*, vol. II (primera parte), pág. 169, documento A/CN.4/247 y Add.1.

[26] *Anuario... 1972*, vol. II, pag. 65, documento A/CN.4/259.

[27] Vease *Anuario .. 1971*, vol. II (primera parte), pags. 369 y ss., documento A/8410/Rev.1, párrs. 77 a 98.

[28] *Anuario... 1972*, vol. II, pag. 353, documento A/8710/Rev.1, parr. 71.

[29] Véase *Documentos Oficiales de la Asamblea General, vigésimo quinto período de sesiones, Anexos*, tema 84 del programa, documento A/8147, párr. 72; *ibid., vigésimo sexto período de sesiones, Anexos*, tema 88 del programa, documento A/8537, párr. 135; *ibid., vigesimo séptimo periodo de sesiones, Anexos*, tema 85 del programa, documento A/8892, párr. 194.

General aprobó el 12 de noviembre de 1970 la resolución 2634 (XXV), en el apartado *b* del párrafo 4 de la cual se recomendaba que la Comisión continuara su labor sobre la sucesión de los Estados con vistas a hacer progresos en el examen de la cuestión. El 3 de diciembre de 1971, la Asamblea General, en el apartado *a* del párrafo 4 de la sección I de su resolución 2780 (XXVI), recomendaba de nuevo a la Comisión que avanzase en el examen de dicho tema. Finalmente, la Asamblea General, en el apartado *c* del párrafo 3 de la sección I de su resolución 2926 (XXVII), de 28 de noviembre de 1972, recomendaba a la Comisión que prosiguiese «su labor sobre la sucesión de Estados en lo que respecta a materias distintas de los tratados, teniendo en cuenta las opiniones y consideraciones mencionadas en las resoluciones pertinentes de la Asamblea General».

35. El Relator Especial presentó en 1973, en el 25.° período de sesiones de la Comisión, un sexto informe[30] dedicado, como los tres informes precedentes, a la sucesión de Estados en los bienes públicos. El sexto informe revisaba y completaba los proyectos de artículos presentados anteriormente, teniendo en cuenta especialmente el anteproyecto sobre la sucesión de Estados en materia de tratados que la Comisión había aprobado en 1972[31]. Dicho informe contenía una serie de proyectos de artículos relativos a los bienes públicos en general, en la que estos bienes estaban agrupados en tres categorías: bienes de Estados, bienes de colectividades territoriales distintas de las estatales o de empresas públicas u organismos de carácter público y, por último, bienes propios del territorio al que se refiere la sucesión de Estados.

36. En el mismo período de sesiones la Comisión examinó el sexto informe del Relator Especial. Ante la complejidad de la materia, la Comisión decidió, tras un debate a fondo y a propuesta del Relator Especial, limitar su estudio de momento a una sola de las tres categorías de bienes públicos tratados por el Relator Especial, a saber, la de los bienes del Estado[32]. Ese mismo año, la Comisión aprobó en primera lectura ocho proyectos de artículos[33].

37. La Asamblea General, en el apartado *d* del párrafo 3 de su resolución 3071 (XXVIII), de 30 de noviembre de 1973, recomendó a la Comisión que continuase «la preparación del proyecto de artículos sobre la sucesión de Estados en lo que respecta a materias distintas de los tratados, teniendo en cuenta las opiniones y consideraciones mencionadas en las resoluciones pertinentes de la Asamblea General».

38. El Relator Especial presentó en 1974, en el 26.° período de sesiones de la Comisión, un séptimo informe dedicado exclusivamente a la sucesión de Estados en materia de bienes de Estado[34]. Dicho informe contenía 22 proyectos de artículos acompañados de comentarios, que venían a añadirse a los ocho proyectos de artículos aprobados en 1973. La Comisión no pudo examinar este informe en su 26.° período de sesiones porque, en aplicación de los apartados *a* y *b* del párrafo 3 de la resolución 3071 (XXVIII) de la Asamblea General, tuvo que dedicar la mayor parte del período de sesiones a la segunda lectura del proyecto de artículos sobre la sucesión de Estados en materia de tratados y a la preparación del proyecto de una primera serie de artículos sobre la responsabilidad de los Estados[35].

39. El mismo año, en el apartado *b* del párrafo 4 de la sección I de su resolución 3315 (XXIX), de 14 de diciembre, la Asamblea General recomendó a la Comisión que continuara la preparación «con carácter prioritario, del proyecto de artículos sobre la sucesión de Estados en lo que respecta a materias distintas de los tratados». Ulteriormente la Asamblea General formuló de nuevo la misma recomendación en su resolución 3495 (XXX), de 15 de diciembre de 1975 (apartado *c* del párrafo 4), en su resolución 31/97, de 15 de diciembre de 1976 [punto i) del apartado *c* del párrafo 4], y en su resolución 32/151, de 19 de diciembre de 1977 [punto i) del apartado *c* del párrafo 4]. En esta última resolución se añadía que la Comisión debe hacerlo «en un esfuerzo por terminar la primera lectura del grupo de artículos referentes a los bienes públicos y las deudas públicas».

40. En su 27.° período de sesiones, en 1975, la Comisión examinó los proyectos de artículos 9 a 15 y X, Y y Z, contenidos en el séptimo informe del Relator Especial, y los remitió al Comité de Redacción, salvo el artículo 10, relativo a los derechos de Potencia concedente[36], respecto del cual se había reservado su posición. Tras haber estudiado las disposiciones que le habían sido remitidas (con la excepción, por falta de tiempo, de los artículos 12 a 15), el Comité de Redacción presentó a la Comisión textos para los artículos 9 y 11 y, sobre la base de los artículos X, Y y Z, para el artículo X y el apartado *e* del artículo 3. La Comisión

---

[30] *Anuario... 1973*, vol. II, págs. 3 y ss., documento A/CN.4/267.

[31] *Anuario... 1972*, vol. II, págs. 249 y ss., documento A/8710/Rev.1, cap. II, secc. C.

[32] Véase *Anuario... 1973*, vol. II, pág. 207, documento A/9010/Rev.1, párr. 87.

[33] Para el texto de los artículos 1 a 8 y de los comentarios a los mismo aprobados por la Comisión en su 25.° período de sesiones, *ibid.*, párr. 92.

[34] *Anuario... 1974*, vol. II (primera parte), pág. 93, documento A/CN.4/282.

[35] *Ibid.*, pág. 310, documento A/9610/Rev.1, párr. 160.

[36] El proyecto de artículo 10 dice lo siguiente:

«*Artículo 10.—Derechos de Potencia concedente*

»1. Para los efectos del presente artículo, se entiende por "concesión" el acto mediante el cual el Estado atribuye en el territorio dependiente de su competencia nacional, a una empresa privada, a una persona de derecho privado o a otro Estado la gestión de un servicio público o la explotación de un recurso natural.

»2. Sea cual fuere el tipo de sucesión de Estados, el Estado sucesor se subrogará en los derechos de propiedad del Estado predecesor sobre el conjunto de los bienes públicos que sean objeto de una concesión en el territorio afectado por el cambio de soberanía.

»3. La existencia de acuerdos de transmisión que regulen el destino de las concesiones no afectará al derecho eminente del Estado sobre los bienes públicos y los recursos naturales de su territorio.»

aprobó en primera lectura con algunas modificaciones todos los textos presentados por el Comité[37].

41. En el 28.° período de sesiones de la Comisión, en 1976, el Relator Especial presentó un octavo informe[38] relativo a la sucesión de Estados en materia de bienes de Estado, que contenía seis proyectos de artículos adicionales (arts. 12 a 17) con comentarios. En ese período de sesiones, la Comisión examinó el octavo informe y aprobó en primera lectura los textos del apartado *f* del artículo 3 y de los artículos 12 a 16.[39]

42. Al considerar el octavo informe del Relator Especial, algunos de los miembros de la Comisión expresaron el deseo de que el Relator Especial complementara su proyecto de artículos sobre los bienes de Estado, redactado en términos abstractos, con algunos artículos que trataran expresamente de los archivos de Estado. La Comisión, haciéndose eco de ese deseo, señaló en su informe sobre su 28.° período de sesiones que «Es posible que el Relator Especial presente también simultánamente un informe que contenga un estudio especial sobre los archivos, a fin de que la Comisión pueda terminar su labor sobre la sucesión en materia de bienes de Estado»[40].

43. En el 29.° período de sesiones de la Comisión, en 1977, el Relator Especial presentó un noveno informe[41] relativo a la sucesión de Estados en las deudas de Estado, que contenía 20 proyectos de artículos con comentarios. En el mismo período de sesiones, la Comisión examinó esos proyectos de artículos, con excepción de uno (art. W), así como dos nuevos proyectos de artículos presentados por el Relator Especial durante el período de sesiones, y aprobó en primera lectura los textos de los artículos 17 a 22[42].

44. En el 30.° período de sesiones de la Comisión, en 1978, el Relator Especial presentó un décimo informe[43], en el que continuaba su examen de la sucesión de Estados en las deudas públicas proponiendo dos nuevos proyectos de artículos relativos, respectivamente, al paso de las deudas de un Estado en el caso de separación de parte o partes del territorio de un Estado (art. 24) y al paso de la deuda de un Estado en el caso de la disolución de un Estado (art. 25).

45. La Comisión examinó los artículos 24 y 25, así como el artículo W que figuraba en el noveno informe del Relator Especial, y aprobó los textos de los artículos 23[44] (a base del proyecto de artículo W), 24 y 25. Estos tres artículos completaron la sección 2 (Disposiciones particulares de cada tipo de sucesión de Estados) de la parte II (Sucesión en las deudas de Estado) del proyecto[45].

46. En su informe sobre el 30.° período de sesiones, la Comisión se refirió de nuevo a la cuestión de los archivos de Estado y señaló que «podrá examinar, en su 31.° período de sesiones, [...] las disposiciones relativas a los archivos, sobre las cuales el Relator Especial ha de presentar un informe»[46].

47. También en el 30.° período de sesiones, la Comisión recibió un volumen de la serie legislativa de las Naciones Unidas titulado *Documentation concernant la succession d'Etats dans les matières autres que les traités*[47], que contiene una selección de documentos sobre la práctica de los Estados y las organizaciones internacionales relativa a la sucesión de Estados en lo que respecta a materias distintas de los tratados. La compilación, preparada por la División de Codificación de la Oficina de Asuntos Jurídicos de las Naciones Unidas a petición de la Comisión[48], contiene documentos facilitados por gobiernos de Estados Miembros y por organizaciones internacionales, así como documentación reunida gracias al trabajo de investigación realizado por la División.

48. La Asamblea General, en el apartado *b* del párrafo 4 de la sección I de la resolución 33/139, de 19 de diciembre de 1978, recomendaba a la Comisión que continuara

su labor sobre la sucesión de Estados en lo que respecta a materias distintas de los trabajos con objeto de terminar, en su 31.° período de sesiones, la primera lectura del proyecto de artículos sobre la sucesión de Estados en materia de bienes de Estado y de deudas de Estado.

---

[37] Para el texto del apartado *e* del artículo 3 y de los artículos 9, 11 y X y de los comentarios relativos a ellos aprobados por la Comisión en su 27.° período de sesiones, véase *Anuario... 1975*, vol. II, págs. 119 y ss., documento A/10010/Rev.1, cap. III, secc. B, subsecc. 2. Los artículos 9 y 11 aprobados en el 27.° período de sesiones fueron suprimidos durante el examen realizado en el 31.° período de sesiones a fin de terminar la primera lectura del proyecto (véase *infra*, párr. 53).

[38] *Anuario... 1976*, vol. II (primera parte), pág. 61, documento A/CN.4/292.

[39] Para el texto del apartado *f* del artículo 3 y de los artículos 12 a 16 y de los correspondientes comentarios aprobados por la Comisión en su 28.° período de sesiones, véase *Anuario... 1976*, vol. II (segunda parte), págs. 127 y ss., cap. IV, secc. B, subsecc. 2.

[40] *Ibid.*, pág. 125, párr. 103. Es de señalar que el Relator Especial se había ocupado de varias cuestiones relativas a la sucesión de Estados en materia de archivos en algunos de sus anteriores informes, en particular en el tercer informe (*Anuario... 1970*, vol. II, pág. 141, documento A/CN.4/226), el cuarto informe [*Anuario... 1971*, vol. II (primera parte), pág. 169, documento A/CN.4/247 y Add.1], el sexto informe (*Anuario... 1973*, vol. II, pág. 3, documento A/CN.4/267), y el séptimo informe [*Anuario... 1974*, vol. II (primera parte), pág. 93, documento A/CN.4/282].

[41] *Anuario... 1977*, vol. II (primera parte), pág. 47, documento A/CN.4/301 y Add.1.

[42] Para el texto de los artículos 17 a 22 y los respectivos comentarios aprobados por la Comisión en su 29.° período de sesiones, véase *Anuario... 1977*, vol. II (segunda parte), págs. 61 y ss., cap. III, secc. B, subsecc. 2.

[43] *Anuario... 1978*, vol. II (primera parte), pág. 245, documento A/CN.4/313.

[44] Después de aprobado el artículo 23, uno de los miembros de la Comisión presentó un memorando relativo al párrafo 2 de ese artículo (*ibid.*, pág. 261, documento A/CN.4/L.282).

[45] Para el texto de los artículos 23 a 25 y de los comentarios relativos a los mismos aprobados por la Comisión en su 30.° período de sesiones, *Anuario... 1978*, vol. II (segunda parte), págs. 111 y ss., cap. IV, secc. B, subsecc. 2.

[46] *Ibid.*, pág. 108, párr. 122.

[47] Publicación de las Naciones Unidas, N.° de venta: E/F.77.V.9.

[48] Véase *Anuario... 1973*, vol. II, pág. 207, documento A/9010/Rev.1, párr. 90.

49. En el 31.° período de sesiones, en 1979, el Relator Especial presentó un undécimo informe, que trataba de la sucesión en relación con los archivos de Estado y en el que figuraban los textos de seis nuevos artículos (arts. A, B, C, D, E y F)[49].

50. La Comisión examinó los artículos A y C y aprobó el texto de los artículos A y B (el artículo C había pasado a ser artículo B) y decidió incluirlos como apéndice al proyecto, junto con los comentarios correspondientes, en la inteligencia de que, al proceder de este modo, la Comisión se proponía que la cuestión de su lugar definitivo en el proyecto se decidiera a la luz de las observaciones de los gobiernos[50].

51. Igualmente en el 31.° período de sesiones, la Comisión, a la luz de la recomendación de la Asamblea General antes mencionada (párr. 48), decidió que el Comité de Redacción examinara los 25 primeros artículos del texto. Estos artículos habían sido aprobados en la inteligencia de que el contenido definitivo de sus disposiciones dependería en grado considerable de los resultados conseguidos por la Comisión en sus ulteriores trabajos sobre este tema. Sobre la base de esta inteligencia, la Comisión, en sus 25.° y 27.° a 30.° períodos de sesiones, manifestó su propósito de «examinar de nuevo, dentro del marco de la primera lectura del proyecto, el texto de los artículos aprobados [...], a fin de introducir en ellos eventualmente todas las modificaciones que fueran necesarias»[51].

52. El Comité de Redacción examinó los 25 artículos aprobados provisionalmente por la Comisión en sus 25.° y 27.° a 30.° períodos de sesiones y presentó a la Comisión textos para los artículos 1 a 23, a la vez que recomendó la supresión de los artículos 9 y 11, aprobados provisionalmente en el 27.° período de sesiones. La Comisión aprobó en primera lectura los textos recomendados por el Comité de Redacción para los artículos 1 a 23 e hizo suyas de este modo las recomendaciones del Comité sobre determinadas cuestiones pendientes relativas a los textos o partes de éstos que habían aparecido previamente entre corchetes en los anteriores artículos X, 14, 18 y 20, como se explica más adelante en los comentarios a los artículos correspondientes: 12, 15, 31 y 34, respectivamente[52].

53. Por recomendación igualmente del Comité de Redacción, la Comisión decidió que el anterior artículo 9, titulado «Principio general de paso de los bienes de Estado», se había hecho innecesario habida cuenta de que, con arreglo a la parte del proyecto titulada «Bienes de Estado», se había tratado detalladamente la cuestión del paso de los bienes de Estado en lo referente tanto a los bienes muebles como a los inmuebles respecto de cada tipo de sucesión de Estados. El artículo 9 tal como había sido aprobado provisionalmente resultaba insuficiente y habría podido conducir a graves problemas de interpretación a la luz de la detallada manera en que la Comisión había pormenorizado el paso de los bienes de Estado después de su aprobación provisional. Por consiguiente, la Comisión llegó a la conclusión de que no sería útil tratar de redactar de nuevo el anterior artículo 9 para abarcar todas las situaciones concretas contempladas en el proyecto y que procedía suprimirlo. Habiendo adoptado esta decisión, la Comisión hizo suya la recomendación del Comité de Redacción de no mantener el anterior artículo 11, titulado «Paso de los créditos de Estado», que se había aprobado en corchetes habida cuenta de las reservas expresadas por varios miembros de la Comisión respecto de su texto y para destacar las cuestiones planteadas. Como había indicado la Comisión en el párrafo 3 de su comentario al artículo 11, su preocupación principal al incluirlo en el proyecto había sido la de hacer de las deudas para con un Estado predecesor una excepción a la norma de la situación física establecida en el artículo 9[53].

54. Conforme a lo recomendado en la resolución 33/139 de la Asamblea General, la Comisión completó en su 31.° período de sesiones la primera lectura del proyecto de artículos sobre sucesión de Estados en materia de bienes de Estado y deudas de Estado. De conformidad con los artículos 16 y 21 de su Estatuto, la Comisión decidió transmitir, por conducto del Secretario General, los proyectos provisionales de artículos a los gobiernos de los Estados Miembros para que éstos presentaran observaciones.

55. La Asamblea General, en el apartado *a* del párrafo 4 de su resolución 34/141, de 17 de diciembre de 1979, recomendó que la Comisión continuase

> su labor sobre la sucesión de Estados en lo que respecta a materias distintas de los tratados con el objeto de concluir, en su 32.° período de sesiones, el estudio de la cuestión de los archivos de Estados y, en su 33.° período de sesiones, la segunda lectura de la totalidad del proyecto de artículos sobre la sucesión de Estados en lo que respecta a materias distintas de los tratados, teniendo en cuenta los comentarios presentados por escrito por los gobiernos y las opiniones expresadas sobre el tema en los debates celebrados en la Asamblea General.

56. En el 32.° período de sesiones de la Comisión, en 1980, el Relator Especial presentó un duodécimo informe[54] sobre la sucesión en los archivos de Estado, que contenía los textos de otros cuatro artículos (arts. B', D, E y F) relativos a la sucesión en los archivos de Estado en casos de sucesión de Estados distintos de la descolonización, caso que ya había sido tratado en el artículo B. En el informe se introducían algunas modificaciones y adiciones al undécimo informe que el Relator Especial había presentado a la Comisión en su

[49] *Anuario... 1979*, vol. II (primera parte), pág. 67, documento A/CN.4/322 y Add.1 y 2.

[50] *Anuario... 1979*, vol. II (segunda parte), pág. 14, párr. 40.

[51] *Anuario... 1973*, vol. II, pág. 206, documento A/9010/Rev.1, párr. 91. Véase también *Anuario... 1978*, vol. II (segunda parte), pág. 108, párr. 123.

[52] Para las recomendaciones hechas por el Comité de Redacción a este respecto (A/CN.4/L.299/Rev.1), véase *Anuario... 1979*, vol. I, págs. 175 y ss., 1568.ª sesión, párrs. 3 y ss.

[53] Véase *Anuario... 1975*, vol. II, pág. 121, documento A/10010/Rev.1, cap. III, secc. B, subsecc. 2.

[54] Véase *Anuario... 1980*, vol. II (primera parte), pág. 1, documento A/CN.4/333.

31.° período de sesiones[55]. Este último informe, que trataba de la sucesión en los archivos de Estado, quedó como documento de base para el examen de la cuestión por la Comisión, en la medida en que la Comisión no hubiese acabado su estudio en ese período de sesiones.

57. La Comisión examinó la cuestión de los archivos de Estado sobre la base de los informes undécimo y duodécimo del Relator Especial y aprobó textos para los artículos C, D, E y F. Con la adopción de estos cuatro nuevos artículos la Comisión completó en su 31.° período de sesiones la primera lectura de la serie de proyectos de artículos sobre la sucesión en los archivos de Estado.

58. De conformidad con los artículos 16 y 21 de su Estatuto, la Comisión decidió también transmitir los proyectos de artículos C, D, E y F, por conducto del Secretario General, a los gobiernos de los Estados Miembros para que éstos presentaran sus observaciones.

59. La Asamblea General, en el apartado *a* del párrafo 4 de la resolución 35/163, de 15 de diciembre de 1980, recomendó que,

> [...] teniendo en cuenta los comentarios presentados por escrito por los gobiernos y las opiniones expresadas en los debates celebrados en la Asamblea General,
>
> la Comisión, en su 33.° período de sesiones,
>
> Concluya, como lo recomendó la Asamblea General en su resolución 34/142, la segunda lectura del proyecto de artículos sobre la sucesión de Estados en lo que respecta a materias distintas de los tratados, aprobado en sus períodos de sesioens 31.° y 32.°.

60. En su actual período de sesiones, la Comisión volvió a examinar el proyecto de artículos a la luz de las observaciones de los gobiernos (A/CN.4/338 y Add.1 a 4)[56]. La Comisión tuvo ante sí el decimotercer informe presentado por el Relator Especial (A/CN.4/345 y Add.1 a 3)[57], en el que se resumían las observaciones escritas de los gobiernos y también las formuladas verbalmente por las delegaciones en la Asamblea General, y se incluían propuestas sobre la revisión de los artículos, así como propuestas de nuevos artículos G, H, I, J y K relativos a los archivos de Estado y 17 *bis* relativo a las deudas de Estado.

61. La Comisión examinó el decimotercer informe del Relator Especial en sus sesiones 1658.ª a 1662.ª (25 a 29 de mayo), 1671.ª, 1672.ª y 1675.ª (15, 16 y 19 de junio) y 1688.ª a 1690.ª (10 a 14 de julio de 1981) y remitió todos los artículos contenidos en él al Comité de Redacción. En sus sesiones 1692.ª y 1694.ª (16 y 20 de julio de 1981), la Comisión examinó los informes del Comité de Redacción que incluían propuestas sobre los artículos que le habían sido remitidos, así como propuestas para nuevos artículos (3 *bis,* 3 *ter* y 3 *quater*) en la parte I y un artículo L en la parte III. En su 1694.ª sesión, la Comisión aprobó el texto definitivo en español, francés e inglés de su proyecto de artículos sobre la sucesión de Estados en materia de bienes, archivos y deudas de Estado, en su totalidad. De conformidad con lo dispuesto en su Estatuto, la Comisión lo presenta adjunto a la Asamblea General, acompañado de una recomendación (véase *infra*, párr. 86).

2. Características generales del proyecto de artículos

a) *Forma del proyecto*

62. Como había recomendado la Asamblea General, la Comisión ha dado a su estudio de la sucesión de Estados en lo que respecta a materias distintas de los tratados la forma de un proyecto de artículos. El proyecto de artículos ha sido preparado de modo que pueda servir de base para la celebración de una convención, si la Asamblea General así lo decide. En cualquier caso, la Comisión opinó que la preparación de un proyecto de artículos era el método más adecuado y eficaz de estudiar y determinar o desarrollar las normas de derecho internacional relativas a la sucesión de Estados en materia de bienes, archivos y deudas de Estado.

63. Reiterando lo que se afirmaba en la introducción al proyecto definitivo de la Comisión sobre sucesión de Estados en materia de tratados[58], la Comisión considera que existen motivos fundados para afirmar el valor de una convención de codificación como instrumento para consolidar la opinión jurídica con respecto a las normas generalmente aceptadas de derecho internacional relativas a la sucesión de Estados en materias de bienes, archivos y deudas de Estado. Como hizo observar la Comisión en 1974, un nuevo Estado, aunque no esté formalmente obligado por la convención, encontrará en sus disposiciones normas que podrán orientarle en los problemas dimanantes de la sucesión de Estados. Aunque podría decirse prácticamente lo mismo de un código declaratorio o de normas tipo, la experiencia muestra que una convención probablemente tendrá más autoridad, y por lo tanto constituirá una pauta más eficaz. Además, una convención tiene efectos importantes por cuanto establece un acuerdo general acerca del contenido del derecho que codifica y que, de ese modo, pasa a ser derecho consuetudinario aceptado en la materia. Esto dependerá, por supuesto, del valor intrínseco del proyecto de artículos, en la medida en que refleje el derecho internacional consuetudinario o aporte soluciones razonables y aceptables sobre cuestiones dudosas, y del apoyo que en consecuencia los Estados den a la convención. Si la mayoría de los Estados pasaran en un plazo razonable a ser partes en la convención, la elaboración del tal instrumento estaría justificada. En el supuesto de que una convención sobre la sucesión de Estados en materia de bienes, archivos y deudas de Estado reciba amplio apoyo, la contribución que aporte al desarrollo del derecho internacional consuetudinario parece ser una buena razón para adoptar esta forma. Por otra parte, se ha aprobado ya una convención sobre el primer aspecto del tema de la sucesión de Estados, a saber, la

[55] Véase *supra*, nota 49.

[56] Véase el anexo I al presente informe.

[57] Reproducido en *Anuario... 1981*, vol. II (primera parte).

[58] *Anuario... 1974*, vol. II (primera parte), págs. 169 y 170, documento A/9610/Rev.1, párrs. 62 a 64.

Convención de Viena de 1978. De ahí que parezca legítimo considerar los artículos relativos a la sucesión de Estados en materia de bienes, archivos y deudas de Estado como un complemento de dicha Convención. Por consiguiente, si estos artículos recibieran el apoyo general de la Asamblea General, sería apropiado darles el mismo carácter que la Convención de Viena de 1978, es decir, plasmarlos en una convención. Si se establecieran disposiciones acertadas, como se ha hecho en el artículo 4, para la participación de un Estado sucesor en la convención con efectos a partir de la fecha de la sucesión, la convención ofrecería la ventaja de permitir que se regularan convencionalmente los efectos, para el Estado sucesor, de la sucesión de Estados en lo tocante a los bienes, archivos y deudas del Estado predecesor.

64. Al presentar el texto definitivo del proyecto de artículos sobre la sucesión de Estados en materia de bienes, archivos y deudas de Estado, la Comisión reafirma la posición que adoptó al comenzar su labor sobre el tema y que expuso al someter su anteproyecto a la consideración de los gobiernos. Más adelante figura una recomendación en ese sentido (véase *infra*, párr. 86).

b) *Alcance del proyecto*

65. Como ya se ha señalado (párrs. 24 y 29), la expresión «materias distintas de los tratados» no figuraba en los títulos de los tres temas en que se dividió la sucesión de Estados y de gobiernos en 1967, saber: *a*) la sucesión en materia de tratados, *b*) la sucesión en lo que respecta a los derechos y obligaciones derivados de fuentes distintas de los tratados, y *c*) la sucesión y la calidad de miembro de las organizaciones internacionales. En 1968, en su primer informe presentado a la Comisión en su 20.° período de sesiones, el Sr. Bedjaoui, Relator Especial del segundo de los temas mencionados, señaló que, si se comparaba el título de éste (la sucesión en lo que respecta a los derechos y obligaciones derivados de fuentes distintas de los tratados) con el del primer tema (la sucesión en materia de tratados), se veía que la palabra «tratado» se consideraba en los dos títulos desde dos puntos de vista distintos. En el primer caso, el tratado se consideraba como materia sucesoria y, en el segundo, como fuente de sucesión. El Relator Especial subrayó que, además de su falta de homogeneidad, esa división de la materia tenía el inconveniente de excluir del segundo tema todas las cuestiones que eran objeto de disposiciones convencionales. Hizo observar que, en muchos casos, una sucesión de Estados iba acompañada de la celebración de un tratado que regulaba, entre otras cosas, determinados aspectos de la sucesión que, por este hecho, quedaban excluidos del segundo tema tal como había sido titulado en 1967. Como estos aspectos no quedaban tampoco comprendidos en el primer tema, la Comisión se habría visto obligada, de haberse mantenido el título, a descartar de su estudio sobre la sucesión de Estados una parte importante de la materia[59].

66. En consecuencia, el Relator Especial propuso que se adoptara la *materia sucesoria* como criterio para el segundo tema, titulándolo «la sucesión en materias distintas de los tratados»[60]. Esta propuesta fue aprobada por la Comisión, que en su informe sobre la labor realizada en el 20.° período de sesiones puntualizó:

> Todos los miembros de la Comisión que participaron en el debate estuvieron de acuerdo en que el criterio de delimitación entre este tema y el relativo a la sucesión en materia de tratados era el de la «materia sucesoria», es decir, el contenido de la sucesión y no sus modalidades. Con objeto de evitar toda ambigüedad se decidió, tal como lo había sugerido el Relator Especial, suprimir del título del tema toda referencia a las «fuentes», dado que ello podría hacer creer que se pretendía dividir el tema distinguiendo entre sucesión convencional y sucesión no convencional[61].

67. En el contexto de la primera lectura del proyecto de artículos, la Comisión estimó conveniente mantener el título del proyecto, que, al igual que el artículo 1 del proyecto visto en primera lectura, se refería a la «sucesión de Estados en lo que respecta a materias distintas de los tratados»[62]. No obstante, la Comisión era consciente de que, a la luz de la decisión de hacer que el contenido del proyecto que se estaba elaborando se concretase a la sucesión de Estados en materia de bienes, archivos y deudas de Estado, así como de las recomendaciones contenidas en las resoluciones 33/139, 34/141 y 35/163 de la Asamblea General respecto de la terminación de la primera y segunda lectura de ese proyecto, el título del proyecto no reflejaba fielmente el alcance de los presentes artículos. La Comisión aplazó su decisión sobre esta materia para tomar en cuenta las observaciones que los gobiernos deseasen formular sobre esta cuestión.

68. En su actual período de sesiones, la Comisión, a propuesta del Relator Especial, hecha a la luz de las observaciones verbales y escritas de los gobiernos, llegó a la conclusión de que era más apropiada una fórmula concreta a este respecto. Así pues, decidió titular el proyecto definitivo: «Proyecto de artículos sobre la sucesión de Estados en materia de bienes, archivos y deudas de Estado».

c) *Estructura del proyecto*

69. Los 25 artículos incluidos en el proyecto provisionalmente aprobado por la Comisión hasta el 30.° período de sesiones se dividían en dos partes, precedidas de los artículos 1 a 3, a saber, la parte I titulada «Sucesión de Estados en materia de bienes de Estado», que comprendía los artículos 4 a 16, y la parte II, titulada «Sucesión de Estados en materia de deudas de Estado», que comprendía los artículos 17 a 25. En su 31.° período de sesiones, la Comisión, con el fin de mantener la correspondencia entre la división estructu-

[59] *Anuario... 1968*, vol. II, págs. 93 y 94, documento A/CN.4/204, párrs. 18 a 21.

[60] Para una referencia a la adición por la Asamblea General de las palabras «de Estados» después de la palabra «sucesión» en el título del tema, véase párr. 30 *supra*.

[61] *Anuario... 1968*, vol. II, pág. 211, documento A/7209/Rev.1, párr. 46.

[62] Para una indicación del cambio introducido en el texto francés del título, véase *infra*, secc. D, párr. 3 del comentario al artículo 1.

ral del proyecto y la de la Convención de Viena de 1978 y de la Convención de Viena de 1969 sobre el derecho de los tratados[63], decidió reestructurar el proyecto provisional en tres partes, para abarcar los tres primeros artículos del proyecto en una primera parte titulada «Introducción». Así pues, se numeraron de nuevo en la forma correspondiente las que antes eran partes I y II. La introducción contenía las disposiciones que se aplicaban al proyecto en su conjunto y cada parte comprendía las que se aplicaban exclusivamente a una u otra de las categorías de materias concretas abarcadas. En lo que respecta a los títulos de las dos últimas partes, la Comisión, en las circunstancias señaladas anteriormente (párrs. 35 y 36), y consciente de la diferente manera en que los había tratado en los distintos idiomas, así como de la necesidad de que se relacionaran adecuadamente con los artículos incluidos en cada parte, decidió que se llamaran simplemente «Bienes de Estado» y «Deudas de Estado», respectivamente. En la actual parte I, la Comisión, para mantener igualmente la conformidad estructural con las partes correspondientes de las Convenciones de Viena de 1969 y 1978, decidió invertir el orden de los artículos 2 y 3 anteriormente aprobados, de manera que el artículo relativo a los «Términos empleados» siguiera al artículo 1, concerniente al alcance de los artículos.

70. En el actual período de sesiones, la Comisión decidió que los artículos relativos a los archivos de Estado que había aprobado en primera lectura en sus períodos de sesiones 31.° y 32.°, y que habían incluido como adición al proyecto provisional, junto con los nuevos artículos que contenían disposiciones generales sobre esta materia aprobados en el actual período de sesiones, deberían constituir una parte separada, que se colocaría inmediatamente después de la parte dedicada a los bienes de Estado. En consecuencia, el proyecto definitivo consta de cuatro partes. La parte I, que contiene artículos cuyas disposiciones se aplican en general al proyecto en su conjunto, se titula actualmente «Disposiciones generales». Las partes II, III y IV (anterior parte III) se titulan, respectivamente, «Bienes de Estado», «Archivos de Estado» y «Deudas de Estado»[64].

71. Como se ha indicado anteriormente, la Comisión, en el curso de ocho períodos de sesiones[65], aprobó 39 artículos: seis de la parte I del proyecto, once de la parte II, doce de la parte III y diez de la parte IV. Cada una de las partes II, III y IV está divida en dos secciones, tituladas, respectivamente, «Introducción» (secc. 1) y «Disposiciones relativas a categorías específicas de sucesión de Estados» (secc. 2). En la parte II, la sección 1 consta de seis artículos (arts. 7 a 12) y la sección 2 de cinco artículos (arts. 13 a 17). En la parte III, la sección 1 consta de siete artículos (arts. 18 a 24) y la sección 2 de cinco artículos (arts. 25 a 29). En la parte IV, la sección 1 consta de cinco artículos (arts. 30 a 34) y la sección 2 de cinco artículos (arts. 35 a 39). En la medida de lo posible y teniendo en cuenta las características propias de las materias concretas de que trata cada parte, los artículos que integran las secciones 1 y 2 de las partes III y IV son paralelos a los de las secciones correspondientes de la parte II. De este modo, la sección 1 de cada parte contiene un artículo que determina el «alcance de los artículos de la presente parte» (arts. 7, 18 y 30); los artículos 8, 19 y 31 definen, respectivamente, los términos «bienes de Estado», «archivos de Estado» y «deuda de Estado». Otros artículos de la sección 1 de cada una de las tres partes son paralelos entre sí: los artículos 9, 20 y 32, que tratan de los efectos del paso, y los artículos 10, 21 y 33, relativos a la fecha del paso. Otros artículos de la sección 1 de las partes II y III se corresponden entre sí: los artículos 11 y 22 relativos al paso sin compensación y los artículos 12 y 23 relativos a la falta de efectos de una sucesión de Estados sobre los bienes y archivos de terceros Estados, respectivamente. Análogamente, la sección 2 de cada parte contiene un artículo relativo al «Traspaso de una parte del territorio de un Estado» (arts. 13, 25 y 35), un artículo relativo al «Estado de reciente independencia» (arts. 14, 26 y 36), un artículo relativo a la «Unificación de Estados» (arts. 15, 27 y 37), un artículo relativo a la «Separación de parte o partes del territorio de un Estado» (arts. 16, 28 y 38), y un artículo relativo a la «Disolución de un Estado» (arts. 17, 29 y 39). Cada serie de artículos paralelos se ha redactado a fin de mantener entre el texto de las disposiciones respectivas una correspondencia tan estrecha como lo permita la materia de que tratan.

d) *Las opciones en materia de categorías específicas de sucesión*

72. Para la cuestión de la sucesión de Estados en materia de tratados, la Comisión mantuvo,en su proyecto provisional de 1972[66], cuatro categorías específicas de sucesión de Estados: *a*) la sucesión respecto de una parte de territorio; *b*) el caso de los Estados de reciente independencia; *c*) la unificación de Estados y la disolución de uniones, y *d*) la secesión o separación de una o varias partes de uno o varios Estados. Sin embargo, en su 26.° período de sesiones, celebrado en 1974, la Comisión, en el curso de su segunda lectura del proyecto de artículos sobre la sucesión de Estados en materia de tratados, introdujo algunas modificaciones que, por una parte, precisaron y completaron la primera categoría específica de sucesión y, por otra parte, fundieron en una las dos últimas. En primer lugar, la «transmisión parcial del territorio» se designó con la expresión «sucesión respecto de una parte de territorio». En esta categoría de

[63] Para el texto de la Convención (denominada en adelante «Convención de Viena de 1969»), véase *Documentos Oficiales de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el derecho de los tratados, Documentos de la Conferencia* (publicación de las Naciones Unidas, N.° de venta: S.70.V.5), pág. 311.

[64] En lo que se refiere a la correspondencia entre los proyectos de artículos tal como fueron aprobados definitivamente por la Comisión en el actual período de sesiones y los proyectos de artículos aprobados provisionalmente en períodos de sesiones anteriores, véase el anexo III del presente informe.

[65] Períodos de sesiones 25.° y 27.° a 33.° (véase *supra*, párrs. 36, 40, 41, 43, 45, 50, 57 y 61).

[66] *Anuario... 1972*, vol. II, págs. 249 y ss., documento A/8710/Rev.1, cap. II, secc. C.

sucesión se integró el caso en que un «territorio que no forme parte del territorio de un Estado, de cuyas relaciones internacionales sea responsable ese Estado, pase a ser parte del territorio de otro Estado»[67]. Mediante esta fórmula, la Comisión quiso abarcar el caso de un territorio no autónomo que realiza su descolonización mediante la integración en un Estado distinto del Estado colonizador. Para los efectos de la sucesión de Estados en materia de tratados, este caso se asimila a la primera categoría de «sucesión respecto de una parte de territorio». Por otra parte, la Comisión reagrupó las dos últimas categorías de sucesión de Estados bajo un solo epígrafe titulado «Unificación y separación de Estados».

73. Para los efectos de la sucesión de Estados en materia de tratados, la Comisión resumió sus elecciones en la esfera de la tipología sucesoria de la manera siguiente:

El tema de la sucesión de Estados en materia de tratados se ha expuesto tradicionalmente desde el punto de vista de los efectos que tienen sobre los tratados del Estado predecesor varios tipos de acontecimientos, en particular: la anexión de un territorio del Estado predecesor por otro Estado, la cesión voluntaria de territorio a otro Estado, el nacimiento de uno o más nuevos Estados como resultado de la secesión de parte del territorio de un Estado, la formación de una unión de Estados, la implantación de un protectorado por otro Estado y el término de tal protectorado, la adquisición o la pérdida de territorios, etc. Además de estudiar las categorías tradicionales de sucesión de Estados, la Comisión tuvo en cuenta el régimen de territorios dependientes previsto en la Carta de las Naciones Unidas. Llegó a la conclusión de que para codificar el derecho moderno de la sucesión de Estados en materia de tratados bastaba agrupar los casos de sucesión de Etados en materia de tratados en tres categorías principales: *a*) sucesión respecto de una parte de territorio; *b*) Estados de reciente independencia, y *c*) unificación y separación de Estados[68].

74. En su labor de codificación y desarrollo progresivo del derecho relativo a la sucesión de Estados en materia de tratados y a la sucesión de Estados en lo que respecta a materias distintas de los tratados, la Comisión tuvo continuamente presente la conveniencia de mantener algún paralelismo entre las dos series de proyectos de artículos, y en particular, en la medida de lo posible, la utilización de definiciones y principios básicos comunes, sin por ello desechar o soslayar los rasgos característicos que distinguen en sí a ambos temas. La Comisión consideró que, en la medida en que pudiera hacerse sin deformar u obstaculizar innecesariamente su labor, se debía estimar conveniente el paralelismo entre las dos series de proyectos de artículos. Sin embargo, por lo que respecta al presente proyecto, se debía admitir la flexibilidad necesaria a fin de adoptar los textos más adecuados para la codificación, en un proyecto autónomo, de las normas de derecho internacional que rigen específicamente la sucesión de Estados en lo que respecta a materias distintas de los tratados, y más especialmente a la sucesión de Estados en materia de bienes, archivos y deudas de Estado.

75. Habida cuenta de lo que antecede, la Comisión, aunque reafirmó su posición de que para codificar el derecho moderno de la sucesión de Estados en materia de tratados bastaba agrupar —como hizo en el proyecto de 1974— los casos de sucesión de Estados en las tres categorías principales mencionadas más arriba (párr. 73), llegó a la conclusión de que, en vista de las características y necesidades propias del tema de la sucesión de Estados en lo que respecta a materias distintas de los tratados, y en particular de la sucesión de Estados en materia de bienes, archivos y deudas de Estados, se necesitaba alguna precisión más acerca de esa elección de las categorías de sucesión para los fines del proyecto que se prepara actualmente. Por consiguiente, en lo relativo a la *sucesión respecto de un parte de territorio*, la Comisión decidió que convendría distinguir y tratar por separado en el presente proyecto tres casos: i) el caso en que una parte del territorio de un *Estado* es traspasada por éste a otro Estado, de que tratan los artículos 13, 25 y 35; ii) el caso en que un territorio dependiente pasa a formar parte del territorio de un Estado que no sea el Estado que era responsable de sus relaciones internacionales, es decir, el caso de un territorio no autónomo que logra su descolonización integrándose en un Estado distinto del Estado colonizador, de que tratan el párrafo 3 del artículo 14 y el párrafo 6 del artículo 26 (Estado de reciente independencia), y iii) el caso en que una parte del territorio de un Estado se separa de él y se une con otro Estado, de que tratan el párrafo 2 de los artículos 16 y 38 y el párrafo 5 del artículo 28 (Separación de parte o partes del territorio de un Estado). Asimismo, por lo que respecta a la *unificación y separación de Estados*, la Comisión, aunque siguió el esquema de tratar en artículos separados de esas dos categorías de sucesión, consideró que era conveniente distinguir entre la «separación de parte o partes del territorio de un Estado», de que tratan los artículos 16, 28 y 38 y la «disolución de un Estado», de que tratan los artículos 17, 29 y 39.

e) *El principio de equidad*

76. El principio de equidad es uno de los principios que informan las normas relativas al paso de bienes, archivos y deudas de Estado del Estado predecesor al Estado sucesor. En lo que respecta a la parte relativa a bienes de Estado, este principio va implícito, sobre todo, en las normas concernientes al paso de bienes de Estado muebles cuando esos bienes están vinculados con la actividad del Estado predecesor en relación con el territorio al que se refiere la sucesión de Estados. En este contexto, el principio de equidad, si bien es importante, no ocupa un lugar preeminente, dado que toda la norma se reduciría en tal caso a una norma de equidad. En último extremo, dicha norma haría innecesario cualquier intento de codificación, y todo lo que se precisaría sería un artículo que enunciase que en todos los casos de sucesión en materia de bienes de Estado muebles se aplicaría la norma de la distribución equitativa de los bienes. No puede asignarse a la equidad la función principal, porque existe también un criterio material concerniente a la relación de los bienes con la actividad del Estado predecesor en el territorio. De hecho, el principio de equidad es más bien un elemento equilibrador, un factor correc-

[67] *Anuario... 1974*, vol. II (primera parte), pág. 209, documento A/9610/Rev.I, cap. II, secc. D, art. 14.

[68] *Ibid.*, pág. 172, documento A/9610/Rev.I, párr. 71.

tivo destinado a mantener el carácter «razonable» del vínculo entre los bienes de Estado muebles y el territorio. La equidad hace posible interpretar el concepto de «bienes [...] vinculados a la actividad del Estado predecesor en relación con el territorio [...]» de la manera más juiciosa y darle un significado aceptable.

77. Sin embargo, el principio de equidad está llamado a desempeñar una función más importante en relación con las normas establecidas para determinadas categorías de sucesión concernientes al paso, del Estado predecesor al Estado o Estados sucesores, de bienes de Estado muebles distintos de los vinculados con la actividad del primero en relación con el territorio al que se refiera la sucesión de Estados. Igualmente desempeña una función en relación con las normas previstas para categorías análogas de sucesión respecto del paso de archivos de Estado y deudas de Estado. Cuando, en el caso de Estados de reciente independencia, el territorio dependiente haya contribuido a la creación de bienes de Estado muebles, éstos pasarán al Estado sucesor en la proporción que corresponda a la aportación del territorio dependiente (apartado *f* del párrafo 1 del artículo 14). Asimismo en el caso de Estados de reciente independencia, el paso o la reproducción apropiada de las partes de los archivos de Estado del Estado predecesor de interés para el territorio al que se refiera la sucesión de Estados se determinará por acuerdo entre el Estado predecesor y el Estado de reciente independencia de tal manera que cada uno de esos Estados pueda aprovechar en la forma más amplia y equitativa posible esas partes de los archivos de Estado (párrafo 2 del artículo 26).

78. En el caso de separación de parte o partes del territorio de un Estado, los bienes de Estado muebles, así como la deuda de Estado del Estado predecesor pasarán al Estado o Estados sucesores en una proporción equitativa (apartado *c* del párrafo 1 del artículo 16 y párrafo 1 del artículo 38). Análogamente, en el caso de disolución de un Estado, los bienes de Estado muebles del Estado predecesor distintos de los vinculados a la actividad de éste en relación con los territorios a los que se refiera la sucesión de Estados (apartado *d* del párrafo 1 del artículo 17), así como su deuda de Estado (art. 39), pasarán a los Estados sucesores en proporciones equitativas.

79. Asimismo, en el caso de disolución de un Estado, el principio de equidad constituye la base de la norma relativa al paso a los Estados sucesores de bienes de Estado inmuebles del Estado predecesor situados fuera de su territorio: esos bienes pasarán en proporciones equitativas (apartado *b* del párrafo 1 del artículo 17). Igualmente, los archivos de Estado del Estado predecesor distintos de los que deben encontrarse en el territorio de un Estado sucesor para una administración normal de su territorio o que concernan directamente a ese territorio pasarán al Estado sucesor en forma equitativa (párrafo 2 del artículo 29).

80. En lo que respecta a los casos de separación de parte o partes del territorio de un Estado y de disolución de un Estado, las normas relativas al paso de bienes de Estado tanto inmuebles como muebles se entenderán sin perjuicio de cualquier cuestión de compensación equitativa que pueda surgir como consecuencia de una sucesión de Estados (párrafo 3 del artículo 16 y párrafo 2 del artículo 17).

81. Por último, en el caso del traspaso de una parte del territorio de un Estado, la deuda de Estado del Estado predecesor pasará, a falta de un acuerdo, al Estado sucesor en una proporción equitativa (párrafo 2 del artículo 35).

82. A juicio de Charles de Visscher, el principio de equidad constituye una «fuente de derecho autónoma e independiente»[69]. Según una resolución del Instituto de Derecho Internacional:

> 1) [.] la equidad es normalmente inherente a una apropiada aplicacion del derecho [ ];
>
> 2) El juez internacional no puede inspirarse en la equidad para dictar sentencia sin sujecion al derecho vigente, salvo que todas las partes consientan clara y expresamente en ello[70]

En efecto, de conformidad con el párrafo 2 del artículo 38 de su Estatuto, la Corte Internacional de Justicia sólo puede juzgar *ex aequo et bono* si consienten en ello las partes.

83. Es sabido que la Corte ha debido hacer frente a este problema. En los asuntos de la *Plataforma continental del Mar del Norte* trató de hacer una distinción entre la *equidad* y los *principios de equidad*. La República Federal de Alemania propugnó ante la Corte, para la determinación de la plataforma continental, el rechazo de la «norma de equidistancia» que, según ese país, «no conducía a un reparto equitativo». Solicitó de la Corte que se atuviese a la noción de equidad, manteniendo «el principio según el cual cada uno de los Estados ribereños tiene derecho a una parte justa y equitativa»[71]. Desde luego, la República Federal de Alemania distinguía entre el hecho de dictaminar *ex aequo et bono*, lo cual no podía realizarse sino con el consentimiento expreso de las partes, y el hecho de invocar la *equidad* como principio general del derecho. En su fallo, la Corte decidió que en los casos de que se trataba, el derecho internacional remitía a los principios de equidad que las partes debían aplicar en sus negociaciones ulteriores.

84. La Corte declaró:

> [ ] no se trata de aplicar la equidad simplemente como una representacion de la justicia abstracta, sino de aplicar una norma de derecho que establece que se acuda a los principios de equidad de conformidad con las ideas que han inspirado siempre el desarrollo del regimen juridico de la plataforma continental en la materia[72]

Según la Corte, los «principios de equidad» son «verdaderas normas de derecho» fundadas en «preceptos muy generales de justicia y de buena fe»[73]. Esos «principios

---

[69] *Annuaire de l'Institut de droit international, 1934,* Bruselas, vol 38, pag 239.

[70] *Ibid , 1937,* Bruselas, vol. 40, pag. 271

[71] *Plateau continental de la mer du Nord,* arrêt, *C I J Recueil 1969,* pag. 9.

[72] *Ibid* , pag. 47.

[73] *Ibid* , pág. 46.

de equidad» se distinguen de la «equidad» concebida «como una representación de la justicia abstracta». Las decisiones del juez —continúa la Corte—

> [. .] deben, por definicion, ser justas y, por lo tanto, en ese sentido, equitativas. Sin embargo, cuando se habla del juez que imparte justicia o que declara el derecho, se trata de la justificacion objetiva de sus decisiones no fuera de los textos, sino segun los textos, y en esta esfera es precisamente una norma de derecho la que establece la aplicacion de los principios de equidad[74]

85. Teniendo presente esa explicación hecha por la Corte del concepto de la equidad, la Comisión desea subrayar que la equidad, además de constituir un elemento complementario en todo el proyecto, se utiliza también en él como parte del contenido material de disposiciones concretas y no como el equivalente de la noción de equidad según se utiliza al decidir *ex aequo et bono*, y a la que un tribunal sólo puede recurrir previo acuerdo expreso entre las partes interesadas.

B.—Recomendación de la Comisión

86. En su 1696.ª sesión, celebrada el 22 de julio de 1981, la Comisión decidió, de conformidad con el artículo 23 de su Estatuto, recomendar a la Asamblea General que convoque una conferencia de plenipotenciarios para estudiar el proyecto de artículos sobre la sucesión de Estados en materia de bienes, archivos y deudas de Estado y concluir una convención al respecto[75].

C.—Resolución aprobada por la Comisión

87. En su 1696.ª sesión, celebrada el 22 de julio de 1981, la Comisión aprobó por aclamación la siguiente resolución:

La Comisión de Derecho Internacional,

Habiendo aprobado el proyecto de articulos sobre la sucesion de Estados en materia de bienes, archivos y deudas de Estado,

Desea expresar su profunda gratitud al Relator Especial, Sr. Mohammed Bedjaoui, por su destacada contribucion al estudio del tema, labor a la que ha aportado su investigacion erudita y su vasta experiencia que han permitido a la Comision llevar a feliz termino su tarea realtiva al proyecto de articulos sobre la sucesion de Estados en materia de bienes, archivos y deudas de Estado.

D.—Proyecto de artículos sobre la sucesión de Estados en materia de bienes, archivos y deudas de Estado

PARTE I

DISPOSICIONES GENERALES

Comentario

La parte I contiene, siguiendo el modelo de la Convención de Viena de 1969[76] y de la Convención de Viena de 1978[77], algunas disposiciones generales relativas al presente proyecto de artículos en su conjunto. Su título es repetición del de la parte I de la Convención de Viena de 1978. Asimismo, para mantener una uniformidad estructural con las partes correspondientes de dichas convenciones, el orden de los tres primeros artículos (arts. 1 a 3) es idéntico al de los artículos de esas convenciones que versan sobre las mismas materias.

Artículo 1.—Alcance de los presentes artículos

Los presentes artículos se aplican a los efectos de la sucesión de Estados en materia de bienes, archivos y deudas de Estado.

Comentario

1) Este artículo corresponde al artículo 1 de la Convención de Viena de 1978. Su propósito es establecer dos límites importantes al campo de aplicación del presente proyecto de artículos.

2) Ante todo, el artículo 1 tiene en cuenta la decisión adoptada por la Asamblea General de titular el tema que se examina «Sucesión de Estados en lo que respecta a materias distintas de los tratados»[78]. Al incorporar las palabras «de Estados» en el artículo 1, la Comisión ha querido excluir del ámbito de aplicación del presente proyecto de artículos la sucesión de gobiernos y la sucesión de sujetos de derecho internacional distintos de los Estados, exclusión que, por otra parte, es consecuencia igualmente del apartado *a* del párrafo 1 del artículo 2. La Comisión ha querido asimismo limitar el ámbito de aplicación del proyecto de artículos a ciertas materias «distintas de los tratados».

3) Teniendo en cuenta la resolución 33/139 de la Asamblea General, de 19 de diciembre de 1978, en la que se recomendaba que la Comisión tratase de terminar, «en su 31.º período de sesiones, la primera lectura del proyecto de artículos sobre la sucesión de Estados en materia de bienes de Estado y de deudas de Estado», la Comisión estudió en ese período de sesiones la cuestión de revisar las palabras «materias distintas de los tratados», que figuraban tanto en el título del proyecto de artículos como en el texto del artículo 1, a fin de reflejar esta nueva limitación del ámbito de los artículos. No obstante, decidió esperar a la segunda lectura del proyecto para hacerlo, a fin de tener en cuenta las observaciones de los gobiernos. Sin embargo, en el 31.º período de sesiones, la Comisión decidió sustituir el artículo «les», delante de la palabra «matières», por «des» en la versión francesa del título del tema y, en consecuencia, del título del proyecto de artículos y del texto del artículo 1, a fin de ajustarlo a los demás idiomas. Como se ha expuesto anteriormente[79], en el actual período de sesiones la Comisión, a la luz de las observaciones de los gobiernos, decidió titular el proyecto definitivo: «Proyecto de artículos sobre la sucesión de Estados en mate-

[74] *Ibid.*, pág. 48. Vease tambien *Compétence en matière de pêcheries (Royaume-Uni c. Islande), fond,* arrêt, *C.I.J. Recueil 1974,* pags. 30 y ss., párrs. 69 a 78, y *Compétence en matière de pêcheries (République fédérale d'Allemagne c. Islande), fond,* arrêt, *ibid.*, págs. 198 y ss., párrs. 61 a 69.

[75] Algunos miembros reservaron su posición sobre esta recomendación.

[76] Vease *supra,* nota 63.

[77] Vease *supra,* nota 16.

[78] Vease *supra,* parr. 30.

[79] Vease *supra,* parrs. 67 y 68.

ria de bienes, archivos y deudas de Estado». El presente texto del artículo 1 responde a esa decisión. Debe entenderse que el término «Estado», aunque por razones de estilo figura una sola vez, califica las tres materias reseñadas.

4) La segunda limitación es la del ámbito de aplicación del proyecto de artículos a los *efectos* de la sucesión de Estados en materia de bienes, archivos y deudas de Estado. El apartado *a* del párrafo 1 del artículo 2 puntualiza que «se entiende por "sucesión de Estados" la sustitución de un Estado por otro en la responsabilidad de las relaciones internacionales de un territorio». Al emplear el término «efectos» en el artículo 1, la Comisión ha querido señalar que las disposiciones enunciadas en el proyecto no conciernen a la sustitución misma, sino a sus efectos jurídicos, es decir, a los derechos y obligaciones que de ella dimanan.

Artículo 2.—Términos empleados

1. Para los efectos de los presentes artículos:

***a*) se entiende por «sucesión de Estados» la sustitución de un Estado por otro en la responsabilidad de las relaciones internacionales de un territorio;**

***b*) se entiende por «Estado predecesor» el Estado que ha sido sustituido por otro Estado a raíz de una sucesión de Estados;**

***c*) se entiende por «Estado sucesor» el Estado que ha sustituido a otro Estado a raíz de una sucesión de Estados;**

***d*) se entiende por «fecha de la sucesión de Estados» la fecha en la que el Estado sucesor ha sustituido al Estado predecesor en la responsabilidad de las relaciones internacionales del territorio al que se refiere la sucesión de Estados;**

***e*) se entiende por «Estado de reciente independencia» un Estado sucesor cuyo territorio, inmediatamente antes de la fecha de la sucesión de Estados, era un territorio dependiente de cuyas relaciones internacionales era responsable el Estado predecesor;**

***f*) se entiende por «tercer Estado» todo Estado distinto del Estado predecesor o el Estado sucesor.**

2. Las disposiciones del párrafo 1 sobre los términos empleados en los presentes artículos se entenderán sin perjuicio del empleo de esos términos o del sentido que se les pueda dar en el derecho interno de cualquier Estado.

Comentario

1) Este artículo, como lo indican su título y las palabras de introducción del párrafo 1, tiene por objeto hacer constar el significado de los términos empleados en el proyecto de artículos.

2) El *apartado* a *del párrafo 1* del artículo 2 reproduce la definición del término «sucesión de Estados» que figura en el apartado *b* del párrafo 1 del artículo 2 de la Convención de Viena de 1978.

3) La Comisión, en su informe sobre la labor realizada en el 26.° período de sesiones, de 1974, precisaba en el comentario al artículo 2 del proyecto de artículos sobre la sucesión de Estados en materia de tratados, sobre la base del cual se aprobó el artículo 2 de la Convención de Viena de 1978, que la definición de «sucesión de Estados» que figuraba en dicho artículo se refería exclusivamente *al hecho de la sustitución* de un Estado por otro «en la responsabilidad de las relaciones internacionales [de] un territorio», prescindiendo de toda connotación de sucesión en los derechos u obligaciones al ocurrir tal acontecimiento. El informe agregaba que los derechos y obligaciones que dimanaban de una sucesión de Estados eran los que se preveían expresamente en el proyecto de artículos. Se observaba asimismo que la Comisión había considerado que la expresión «en la responsabilidad de las relaciones internacionales de un territorio» era preferible a otras expresiones tales como «en la soberanía respecto del territorio» o «en la competencia para concertar tratados respecto del territorio», ya que era la fórmula de uso corriente en la práctica de los Estados y resultaba la más adecuada para abarcar de un modo neutral todos los casos concretos, independientemente del estatuto particular del territorio de que se tratara (territorio nacional, territorio en fideicomiso, mandato, protectorado, territorio dependiente, etc.). El informe precisaba, por último, que la palabra «responsabilidad» no podía separarse de las palabras «de las relaciones internacionales de un territorio» y no encerraba ninguna noción de «responsabilidad del Estado», materia que era objeto de otro estudio de la Comisión[80].

4) La Comisión decidió incluir en el presente proyecto de artículos la definición de la expresión «sucesión de Estados» contenida en la Convención de Viena de 1978 por estimar que, en la medida de lo posible, era conveniente dar en la Convención y en el proyecto de artículos definiciones idénticas de un mismo fenómeno. Por otra parte, el artículo 1 completa la definición de la expresión «sucesión de Estados» al precisar que el proyecto de artículos se aplica, no a la sustitución de un Estado por otro en la responsabilidad de las relaciones internacionales del territorio, sino a los efectos de tal sustitución.

5) Los *apartados* b, c *y* d *del párrafo 1* reproducen los términos de los apartados *c, d* y *e* del párrafo 1 del artículo 2 de la Convención de Viena de 1978. El sentido que atribuyen a las expresiones «Estado predecesor», «Estado sucesor» y «fecha de la sucesión de Estados» se deriva, en cada caso, del sentido dado a la expresión «sucesión de Estados» en el apartado *a* del párrafo 1 y no parece exigir ningún comentario.

6) El *apartado* e *del párrafo 1* reproduce el texto del apartado *f* del párrafo 1 del artículo 2 de la Convención de Viena de 1978, que se basaba en el apartado *f* del párrafo 1 del artículo 2 del proyecto de artículos apro-

[80] Véase *Anuario... 1974*, vol. II (primera parte), págs. 175 y 176, documento A/9610/Rev.1, cap. II, secc. D, párrs. 3 y 4 del comentario al artículo 2.

bado por la Comisión en 1974. La parte del comentario a dicho artículo que se refiere a la definición es igualmente aplicable en el presente caso. Como la Comisión afirmaba entonces:

[. .] la definicion que figura en el apartado *f* del parrafo 1 comprende todo caso de adquisicion de la independencia de territorios que fueron dependientes, cualquiera que sea su categoria [colonias, territorios en fideicomiso, territorios bajo mandato, protectorados, etc] Aunque esta redactada en singular para simplificar, se ha de entender que la definicion comprende tambien el caso [.] de un Estado de reciente independencia formado de dos o mas territorios En cambio, quedan excluidos de la definicion los casos de los nuevos Estados que surgen como resultado de una separacion de una parte de un Estado existente o de una unificacion de dos o mas Estados existentes Para diferenciar claramente estos casos del caso del logro de la independencia por un territorio anteriormente dependiente, se eligio la expresion «Estado de reciente independencia» en lugar de la expresion mas breve de «nuevo Estado»[81]

7) La expresión «tercer Estado» no aparece en el artículo 2 de la Convención de Viena de 1978. Esto se debió a que no cabía utilizar en dicha Convención la expresión «tercer Estado» que tenía ya un sentido técnico en la Convención de Viena de 1969, a saber, un «Estado que no es parte en el tratado». Por el contrario, en el proyecto de artículos sobre la sucesión de Estados en materia de bienes, archivos y deudas de Estado, la Comisión estimó que la expresión «tercer Estado» era la más simple y la más clara para designar todo Estado distinto del Estado predecesor o el Estado sucesor[82].

8) Finalmente, el *párrafo 2* corresponde al párrafo 2 del artículo 2 de la Convención de Viena de 1969, así como de la Convención de Viena de 1978, y tiene por objeto proteger en cuestiones de terminología la situación de los Estados por lo que respecta a su derecho y usos internos.

Artículo 3.— Casos de sucesión de Estados comprendidos en los presentes artículos

Los presentes artículos se aplican únicamente a los efectos de una sucesión de Estados que se produzca de conformidad con el derecho internacional y, en particular, con los principios de derecho internacional incorporados en la Carta de las Naciones Unidas.

Comentario

1) Esta disposición reproduce *mutatis mutandis* los términos del artículo 6 de la Convención de Viena de 1978, que se basa en el artículo 6 del proyecto de artículos sobre esa materia preparado por la Comisión.

2) Como recordaba en el informe sobre su 24.° período de sesiones, de 1972, la Comisión, cuando prepara un proyecto de artículos con miras a codificar el derecho internacional general, da por supuesto normalmente que tales artículos han de aplicarse a hechos que se produzcan y a situaciones que existan de conformidad con el derecho internacional. En consecuencia, no declara por lo general que su aplicación queda limitada en el sentido que acaba de indicarse. Por ello, cuando la Comisión preparó en su 24.° período de sesiones el proyecto de artículos sobre la sucesión de Estados en materia de tratados, varios miembros de la Comisión consideraron que era innecesario especificar en el proyecto que sus disposiciones se aplciarían únicamente a los efectos de una sucesión de Estados que ocurriera de conformidad con el derecho internacional[83].

3) Otros miembros, en cambio, recordaron que, cuando alguna cuestión no acorde con el derecho internacional exigía un régimen específico, la Comisión lo había mencionado expresamente. Citaron como ejemplos las disposiciones del proyecto de artículos sobre el derecho de los tratados relativas a los tratados obtenidos por coacción, a los tratados que estén en oposición con normas de *jus cogens,* así como a diversas situaciones que pueden implicar una infracción de una obligación internacional. Esos miembros opinaron, por tanto, que debía estipularse expresamente, en lo que se refería en particular a los traspasos de territorio, que sólo los traspasos efectuados de conformidad con el derecho internacional debían quedar comprendidos en el concepto de «sucesión de Estados» para los fines del proyecto de artículos en preparación. La Comisión adoptó este punto de vista. No obstante, el informe señala que:

[ ] Como el hecho de especificar el elemento de conformidad con el derecho internacional respecto de una categoria de sucesion de Estados podia dar lugar a errores de interpretacion en cuanto a la existencia de ese elemento en otras categorias de sucesion de Estados, la Comision decidio incluir entre los articulos generales una disposicion para salvaguardar la cuestion de la legitimidad de la sucesion de Estados que es objeto de los presentes articulos En consecuencia, el articulo 6 dispone que los presentes articulos se aplciaran unicamente a los efectos de una sucesion de Estados que ocurra de cofirmidad con el derecho internacional[84]

4) En el 25.° período de sesiones, la Comisión decidió incluir en lo que a la sazón constituía la introducción del proyecto de artículos sobre la sucesión de Estados en lo que respecta a materias distintas de los tratados una disposición idéntica a la del artículo 6 del proyecto de artículos sobre la sucesión de Estados en materia de tratados. Le pareció que a los argumentos que se habían aducido en el 24.° período de sesiones en favor del artículo 6 venía a sumarse otro importante. En efecto, la no inclusión en el presente proyecto de artículos de la disposición contenida en el artículo 6 del proyecto sobre la sucesión de Estados en materia de tratados podría poner en duda la aplicabilidad al presente proyecto de la presunción general de que los textos preparados por la Comisión conciernen a hechos que se producen, o situaciones que se crean, de conformidad con el derecho internacional[85].

---

[81] *Ibid* , pag 176, parr 8 del comentario

[82] Vease *Anuario... 1975,* vol II, pag 123, documento A/10010/Rev.1, cap III, secc B, subsecc 2, comentario al apartado *e* del articulo 3

[83] Vease *Anuario 1972,* vol II, pag 256, documento A/8710/Rev 1, cap II, secc C, parrs 1 y 2 del comentario al articulo 6

[84] *Ibid.,* parr 2 del comentario

[85] *Anuario 1973,* vol II, pag 208, documento A/9010/Rev 1, cap III, secc B, parr 4 del comentario al articulo 2

Artículo 4.—Aplicación de los presentes artículos en el tiempo

1. Sin perjuicio de la aplicación de cualesquiera normas enunciadas en los presentes artículos a las que los efectos de una sucesión de Estados estén sometidos en virtud del derecho internacional independientemente de estos artículos, los artículos sólo se aplicarán respecto de una sucesión de Estados que se haya producido después de la entrada en vigor de los artículos, salvo que se haya convenido en otra cosas.

2. Un Estado sucesor podrá, en el momento de expresar su consentimiento en obligarse por los presentes artículos o en cualquier momento posterior, hacer una declaración de que aplicará las disposiciones de los artículos con respecto a su propia sucesión de Estados, producida antes de la entrada en vigor de los artículos, en relación con cualquier otro Estado cotratante o Estado parte en los artículos que haga una declaración de que acepta la declaración del Estado sucesor. A la entrada en vigor de los artículos entre los Estados que hagan las declaraciones, o al hacerse la declaración de aceptación, si ésta fuere posterior, las disposiciones de los artículos se aplicarán a los efectos de la sucesión de Estados a partir de la fecha de esa sucesión de Estados.

3. Un Estado sucesor podrá, en el momento de firmar o de manifestar su consentimiento en obligarse por los presentes artículos, hacer una declaración de que aplicará las disposiciones de los artículos provisionalmente con respecto a su propia sucesión de Estados, producida antes de la entrada en vigor de los artículos, en relación con cualquier otro Estado signatario o contratante que haga una declaración de que acepta la declaración del Estado sucesor; al hacerse la declaración de aceptación esas disposiciones se aplicarán provisionalmente a los efectos de la sucesión de Estados entre esos dos Estados a partir de la fecha de esa sucesión de Estados.

4. Toda declaración hecha de conformidad con el párrafo 2 o el párrafo 3 se consignará en una notificación escrita comunicada al depositario, quien informará a las partes y a los Estados que tengan derecho a pasar a ser partes en los presentes artículos de la comunicación que se le ha hecho de dicha notificación y del contenido de ésta.

Comentario

1) La Comisión, que ha recomendado a la Asamblea General[86] que el presente proyecto de artículos sea estudiado por una conferencia de plenipotenciarios con miras a la conclusión de una convención sobre esta materia, reconoció que la participación de Estados sucesores en la futura convención plantearía problemas con respecto al modo de manifestación del consentimiento del Estado sucesor en obligarse por la convención y al efecto retroactivo de ese consentimiento. En realidad, de conformidad con el derecho general de los tratados, una convención no tiene fuerza obligatoria para un Estado mientras no sea parte en ella. Además, en virtud de una norma general, hoy codificada en el artículo 28 de la Convención de Viena de 1969, las disposiciones de un tratado «no obligarán a una parte respecto de ningún acto o hecho que haya tenido lugar con anterioridad a la fecha de entrada en vigor del tratado por esa parte», salvo que exista una intención diferente. Puesto que en la mayoría de los casos una sucesión de Estados da nacimiento a un nuevo Estado, un convención sobre el derecho de la sucesión de Estados en materia de bienes, archivos y deudas de Estado no obligará, *ex hypothesi,* al Estado sucesor mientras no haya tomado las disposiciones oportunas para adquirir la calidad de parte en esa convención; y aun entonces, la convención no le obligará respecto de ningún acto o hecho que haya tenido lugar con anterioridad a la fecha en que haya adquirido la calidad de parte de la misma. Los demás Estados tampoco estarán obligados por la convención en relación con el nuevo Estado hasta que éste sea parte en ella.

2) En su actual período de sesiones, la Comisión, consciente de que si el presente proyecto de artículos no contenía una disposición relativa a su aplicación temporal se aplicaría el artículo 28 de la Convención de Viena de 1969, llegó a la conclusión de que era necesario incluir el presente artículo 4 a fin de salvar los problemas mencionados en el párrafo anterior. Como ocurre con el artículo 3, este artículo reproduce, *mutatis mutandis,* la disposición correspondiente (art. 7) de la Convención de Viena de 1978, cuya finalidad es resolver, en el contexto del derecho de la sucesión de Estados en materia de tratados, tal como ha sido codificado en esa convención, problemas análogos a los que surgen en el caso del presente proyecto, según se ha expuesto anteriormente.

3) El artículo 7 de la Convención de Viena de 1978 fue adoptado en la Conferencia de las Naciones Unidas sobre la Sucesión de Estados en Materia de Tratados después de un estudio largo y minucioso realizado en el primer período de sesiones y en la continuación del período de sesiones de la Conferencia con ayuda de un Grupo oficioso de consulta creado para examinar, en particular, la materia objeto de ese artículo[87]. El párrafo 1 del artículo 7 reproduce sin modificaciones el texto del párrafo único que constituía el proyecto de artículo 7 del proyecto definitivo sobre la sucesión de Estados en materia de tratados aprobado por la Comisión en 1974[88]. Los párrafos 2 a 4 del artículo 7 de la Convención de Viena de 1978 fueron elaborados por la Conferencia como mecanismo destinado a permitir que los Estados sucesores aplicasen las disposiciones de la Convención, o las aplicasen provisionalmente, con respecto

[86] Véase *supra,* párr. 86 y nota 75.

[87] Las actas resumidas de las sesiones plenarias y de las sesiones de la Comisión Plenaria celebradas durante el primer período de sesiones (1977) y la continuación del período de sesiones (1978) de la Conferencia figuran en *Documentos Oficiales de la Conferencia de las Naciones Undas sobre la Sucesión de Estados en Materia de Tratados,* vols. I y II, respectivamente (publicaciones de las Naciones Unidas, N.os de venta: S.78.V.8 y S.79.V.9).

[88] *Anuario... 1974,* vol. II (primera parte), pág. 182, documento A/9610/Rev.1.

a su propia sucesión ocurrida antes de la entrada en vigor de la Convención. El artículo 4 tiene como finalidad alcanzar resultados análogos en el caso de una futura convención que incorpore las normas aplicables a una sucesión de Estados en materia de bienes, archivos y deudas de Estado.

4) En su comentario al proyecto de artículo 7 del proyecto definitivo sobre la sucesión de Estados en materia de tratados aprobado en 1974, la Comisión señalaba, en particular, lo siguiente:

El artículo 7 está formulado siguiendo el modelo del artículo 4 de la Convención de Viena [de 1969], pero está redactado teniendo en cuenta las disposiciones sobre no retroactividad de los tratados que figuran en el artículo 28 de dicha Convención El artículo tiene dos partes La primera, que corresponde a la primera parte del artículo 4 de la Convención de Viena, es una cláusula de reserva en la que se indica claramente que la no retroactividad de los presentes artículos se entenderá sin perjuicio de la aplicación de cualesquiera normas enunciadas en los artículos que rijan los efectos de una sucesión de Estados conforme al derecho internacional independientemente de los artículos La segunda parte limita la aplicación de los presentes artículos a casos de sucesión de Estados que se produzcan después de la entrada en vigor de los artículos, salvo cuando se haya convenido en otra cosa En esta segunda parte se habla solo de «una sucesión de Estados», porque es posible que los efectos de una sucesión de Estados que se produzca antes de la entrada en vigor de los artículos continuen después de su entrada en vigor, y esta posibilidad podría ser motivo de confusión en la aplicación del artículo La expresión «entrada en vigor» se refiere a la entrada en vigor en general de los artículos, mas que a la entrada en vigor respecto del Estado en cuestión, porque un Estado sucesor no podría pasar a ser parte en una convención que contenga los artículos hasta después de la fecha de la sucesión de Estados Por consiguiente, una disposición que, como en el artículo 28 de la Convención de Viena, estipule que no habrá retroactividad «respecto de ningún acto o hecho que haya tenido lugar con anterioridad a la *fecha de entrada en vigor del tratado para esa parte**», impediría, de interpretarse literalmente, la aplicación de los artículos a cualquier Estado sucesor sobre la base de su participación en la Convención Las palabras «salvo que se haya convenido en otra cosa» se incluyen para dar cierta flexibilidad y están en consonancia con la salvedad formulada en el artículo 28 de la Convención de Viena[89]

El pasaje precedente, que es aplicable al párrafo 1 del artículo 4 del presente proyecto, ha de leerse, a los efectos de este proyecto, teniendo presentes las disposiciones enunciadas en los párrafos 2 a 4 del artículo.

Artículo 5. — Sucesión en lo que respecta a otras materias

Nada de lo dispuesto en los presentes artículos se entenderá de manera que prejuzgue de modo alguno ninguna cuestión relativa a los efectos de una sucesión de Estados en lo que respecta a materias distintas de las previstas en los presentes artículos.

Comentario

Teniendo en cuenta el hecho de que el presente proyecto de artículos no versa sobre la sucesión de Estados en lo que respecta a todas las materias distintas de los tratados, sino que su ámbito es más limitado y abarca sólo los bienes, los archivos y las deudas de Estado, la Comisión, en segunda lectura, estimó oportuno incluir esta cláusula de salvaguardia relativa a los efectos de una sucesión de Estados en lo que respecta a otras materias distintas de las tres a las que se aplica el proyecto. El texto del artículo 5 se basa en el del artículo 14 de la Convención de Viena de 1978.

Artículo 6. — Derechos y obligaciones de personas naturales o jurídicas

Nada de lo dispuesto en los presentes artículos se entenderá de manera que prejuzgue de modo alguno ninguna cuestión relativa a los derechos y obligaciones de personas naturales o jurídicas.

Comentario

Como se indica más adelante en el comentario al artículo 31, la Comisión, en su actual período de sesiones, decidió no incluir en la definición de deuda de Estado ninguna referencia a las obligaciones financieras imputables a un Estado distintas de las contraídas con otro Estado, una organización internacional o cualquier otro sujeto de derecho internacional. Otras disposiciones, como el artículo 12, podrían interpretarse erróneamente en el sentido de prejuzgar en cierto modo los derechos de personas físicas o jurídicas. Por ello, la Comisión estimó especialmente oportuno incorporar al proyecto la cláusula de salvaguardia que figura en el artículo 6. Su objeto es impedir que se pueda pensar que los efectos de una sucesión de Estados en materia de bienes, archivos y deudas de Estado a que se refieren los presentes artículos, podrían prejuzgar de algún modo cualquier cuestión relativa a los derechos y obligaciones de particulares, sean personas naturales o jurídicas. El artículo está redactado en términos generales y, por consiguiente, se ha incluido en la presente parte I, relativa a las «Disposiciones generales» aplicables a todo el proyecto.

PARTE II
BIENES DE ESTADO

SECCION 1.—INTRODUCCION

Artículo 7.—Alcance de los artículos de la presente parte

Los artículos de la presente parte se aplican a los efectos de la sucesión de Estados en materia de bienes de Estado.

Comentario

El objeto de esta disposición consiste sencillamente en puntualizar que los artículos de la parte II sólo se refieren a una de las tres «materias distintas de los tratados» mencionadas en el artículo 1, a saber, los bienes de Estado.

Artículo 8.—Bienes de Estado

Para los efectos de los artículos de la presente parte, se entiende por «bienes de Estado» los bienes, derechos e intereses que en la fecha de la sucesión de Estados y de

[89] *Ibid.*, pags 182 y 183 , parr 3 del comentario al artículo 7

conformidad con el derecho interno del Estado predecesor pertenecían a éste.

Comentario

1) El artículo 8 no tiene por objeto regular el destino de los bienes de Estado del Estado predecesor, sino simplemente formular un criterio para determinar esos bienes.

2) La práctica brinda numerosos ejemplos de disposiciones convencionales que, con motivo de una sucesión de Estados, determinan, a veces detalladamente, los bienes de Estado del Estado predecesor. Así ocurre en el artículo 10 del Tratado de Utrecht, de 11 de abril de 1713[90]; en el artículo II del Tratado de cesión de Luisiana celebrado entre los Estados Unidos de América y Francia el 30 de abril de 1803[91]; en el artículo 2 del Tratado de 9 de enero de 1895 por el que el Rey Leopoldo II cedió el Congo al Estado belga[92]; en el artículo II del Tratado de Paz de Shimonoseki, de 17 de abril de 1895, celebrado entre China y el Japón[93], y en el artículo I del Tratado de Retrocesión de 8 de noviembre de 1895, celebrado entre los mismos Estados[94]; en el artículo VIII del Tratado de Paz de 10 de diciembre de 1898 celebrado entre España y los Estados Unidos de América[95]; y en los anexos del Tratado de 16 de agosto de 1960 relativo a la creación de la República de Chipre[96].

3) Una indicación precisa de los bienes que el Estado predecesor debía transmitir al Estado sucesor en dos casos particulares de sucesión de Estados aparece asimismo en dos resoluciones aprobadas por la Asamblea General en aplicación de las disposiciones del Tratado de Paz con Italia de 10 de febrero de 1947[97]. La primera de esas resoluciones es la 388 (V), aprobada el 15 de diciembre de 1950 y titulada «Disposiciones económicas y financieras relativas a Libia». La segunda es la 530 (VI), aprobada el 29 de enero de 1952 y titulada «Disposiciones económicas y financieras relativas a Eritrea».

4) Sin embargo, no se pueden deducir criterios de aplicación general de las disposiciones convencionales antes mencionadas, cuyo contenido ha variado según las circunstancias de hecho, ni de las dos resoluciones de la Asamblea General, aprobadas en aplicación de un tratado y que se refieren exclusivamente a situaciones particulares. Por otra parte, como afirmó la Comisión de Conciliación franco-italiana en una decisión dictada el 26 de septiembre de 1964, «el derecho internacional consuetudinairo no ha establecido ningún criterio autónomo que permita determinar cuáles son los bienes del Estado»[98].

5) Hasta el momento de la sucesión de Estados, el derecho interno del Estado predecesor rige los bienes de éste y determina su condición de bienes de Estado. El Estado sucesor los recibe como tales en su orden jurídico. En su calidad de Estado soberano, es libre, dentro de los límites del derecho internacional general, de modificar la condición jurídica de esos bienes, pero toda decisión que adopte al respecto será necesariamente posterior a la sucesión de Estados y corresponderá a su competencia de Estado y no a su calidad de Estado sucesor. Se trata por tanto de un aspecto que queda fuera de la materia de la sucesión de Estados.

6) La Comisión observa, sin embargo, que en varios casos de la práctica diplomática el Estado sucesor no ha tomado en consideración el derecho interno del Estado predecesor al calificar los bienes de Estado. Ciertas decisiones de órganos internacionales han actuado de igual forma en relación con bienes que eran objeto de litigio.

7) Por ejemplo, en un fallo pronunciado el 15 de diciembre de 1933 en el asunto de la *Universidad Péter Pázmány,* la Corte Permanente de Justicia Internacional consideró que «no tenía necesidad de basarse en la interpretación del derecho»[99] del Estado predecesor para decidir si los bienes objeto del litigio tenían el carácter de bienes públicos. Es cierto que la materia se regía por diversas disposiciones del Tratado de Trianón[100] que limitaban el arbitrio de la Corte. En otro asunto, en el que Italia era el Estado predecesor, el Tribunal de las Naciones Unidas en Libia decidió, el 27 de junio de 1955, que «cuando se trata de decidir si un establecimiento es de carácter público o privado, el Tribunal no está obligado por la legislación y la jurisprudencia italianas»[101]. Este asunto también se regía por disposiciones particulares —concretamente, las de la resolución 388 (V) antes citada (párr. 3)— que limitaban el poder de apreciación del Tribunal.

8) No obstante, la Comisión considera que la forma más adecuada de definir los «bienes de Estado» para los efectos de la parte II del presente proyecto de artículos es remitir la cuestión al derecho interno del Estado predecesor.

9) Las primeras palabras del artículo 8 subrayan que la regla que enuncia sólo se aplica a las disposiciones de la parte II del presente proyecto de artículos y que, como es corriente en tales casos, la Comisión no se ha pro-

---

[90] M. de Clerq, *Recueil des Traites de la France,* Paris, Durand et Pedone-Lauriel, 1880, t. I (1713-1802), págs. 5 y 6.

[91] G. F. de Martens, ed., *Recueil des principaux traités,* Gotinga, Dieterich, 1831, t. VII, pag. 708.

[92] G. F. de Martens, ed., *Nouveau Recueil général de traités,* 2.ª serie, Gotinga, Dieterich, 1896, t. XXI, pag 693

[93] *British and Foreign State Papers, 1894-1895,* vol. LXXXVII, Londres, H. M. Stationery Office, 1900, pág. 800.

[94] *Ibid.,* pág. 1195.

[95] M. Raventós e I. de Oyarzábal, *Colección de Textos Internacionales,* Barcelona, Bosch, 1936, t. I, págs. 550 y 551.

[96] Naciones Unidas, *Recueil des Traités,* vol. 382, pag. 8.

[97] *Ibid.,* vol. 49, pag. 3.

[98] Decision dictada en la controversia sobre los bienes inmuebles pertenecientes a la Orden de San Mauricio y San Lazaro, citada en el *Annuaire français de droit international, 1965,* Paris, vol. XI, pag. 323.

[99] *C.P.J.I.,* serie A/B, N.° 61, pág. 236.

[100] G. F. de Martens, ed., *Nouveau Recueil général de traités,* 3.ª serie, Leipzig, Weicher, 1924, t. XII, pág. 423.

[101] Naciones Unidas, *Recueil des sentences arbitrales,* vol. XII (publicación de las Naciones Unidas, N.° de venta: 63.V.3), pág. 390.

puesto en modo alguno formular una definición de aplicación general.

10) La Comisión desea subrayar que la expresión «bienes, derechos e intereses» del artículo 8 sólo se refiere a los derechos e intereses de carácter jurídico. Tal expresión figura en las disposiciones de muchos tratados, tales como el artículo 297 del Tratado de Versalles[102], el artículo 249 del Tratado de Saint-Germain-en-Laye[103], el artículo 177 del Tratado de Neuilly-sur-Seine[104], el artículo 232 del Tratado de Trianón[105], y el artículo 79 del Tratado de Paz con Italia[106].

11) La expresión «derecho interno del Estado predecesor» se refiere en el artículo 8 al conjunto de normas del ordenamiento jurídico del Estado predecesor que son aplicables a los bienes de Estado. Para los Estados cuya legislación no está unificada, esas normas comprenden, netre otras, las que determinan el derecho particular del Estado predecesor —nacional, federal, metropolitano o territorial— que rige cada uno de los bienes de Estado.

Artículo 9.—Efectos del paso de los bienes de Estado

Una sucesión de Estados entrañará la extinción de los derechos del Estado predecesor y el nacimiento de los del Estado sucesor sobre los bienes de Estado que pasen al Estado sucesor de conformidad con las disposiciones de los artículos de la presente parte.

Comentario

1) El artículo 9 precisa que la sucesión de Estados tiene un doble efecto jurídico sobre los derechos respectivos del Estado predecesor y del Estado sucesor en cuanto a los bienes de Estado que pasan del primero al segundo. Por una parte, entraña la extinción de los derechos del Estado predecesor sobre los bienes de que se trata y, por otra parte y simultáneamente, el nacimiento de los del Estado sucesor sobre los mismos bienes. El artículo 9 no tiene como objeto determinar cuáles son los bienes de Estado que pasan al Estado sucesor. Esa determinación se hará «de conformidad con las disposiciones de los artículos de la presente parte» y más concretamente de los artículos 12 a 17.

2) El artículo 9 expresa en una sola disposición una práctica constante que, mediante el empleo de fórmulas diversas, ha tratado de traducir la norma de que la sucesión de Estados entraña la extinción de los derechos del Estado predecesor y el nacimiento de los del Estado sucesor sobre los bienes de Estado que pasan al Estado sucesor. La terminología empleada con estos fines ha variado según la época y según el lugar. Uno de los primeros conceptos que se encuentran en los tratados de paz es el de la renuncia por el Estado predecesor a todos los derechos sobre los territorios cedidos, incluidos los relativos a los bienes de Estado. Figura ya en el Tratado de los Pirineos de 1659[107], y se repite en 1923 en el Tratado de Lausana[108] y en 1951 en el Tratado de Paz con el Japón[109]. El Tratado de Versalles expresa una idea similar por lo que respecta a los bienes de Estado mediante una cláusula en la que se estipula que «las Potencias cesionarias de territorios alemanes adquirirán todos los bienes y propiedades pertenecientes al Imperio o a los Estados alemanes y situados en esos territorios»[110]. Una cláusula análoga se encuentra en los Tratados de Saint-Germain-en-Laye[111], de Neuilly-sur-Seine[112] y de Trianón[113]. El concepto de cesión figura igualmente en varios tratados[114]. Pese a la variedad de las fórmulas, de la inmensa mayoría de los tratados relativos al traspaso de territorios se desprende una norma constante: la de la extinción y el nacimiento simultáneos de los derechos sobre los bienes de Estado.

3) La Comisión ha adoptado para el artículo 9 la idea de «paso» de los bienes de Estado y no la de «transmisión» de tales bienes. Ha estimado, en efecto, que la idea de transmisión encajaba mal en la naturaleza jurídica de los efectos de una sucesión de Estados sobre los derechos de los dos Estados interesados en los bienes de Estado. Por una parte, una transmisión supone a menudo un acto de voluntad por parte de quien la efectúa. Ahora bien, como pone de relieve la palabra «entrañará» en el texto del artículo 9, la extinción de los derechos del Estado predecesor y el nacimiento de los del Estado sucesor se producen *ipso jure*. Por otra parte, una transmisión da por entendida cierta continuidad, al paso que una extinción y un nacimiento simultáneos implican un elemento de solución de continuidad. La Comisión desea sin embargo hacer dos observaciones sobre este último punto.

4) En primer lugar, el Estado sucesor puede crear cierto elemento de continuidad manteniendo en vigor a títu-

[102] G. F. de Martens, ed., *Nouveau Recueil général de traités*, 3.ª serie, Leipzig, Weicher, 1923, t. XI, pág. 558. [Para una version española del Tratado, vease E. Diaz Retg, *Tratado de Paz entre las Potencias aliadas y asociadas y Alemania*, Barcelona, A.L.S A., 1919, págs. 5 y ss.]

[103] *Ibid.*, pág. 788.

[104] *Ibid.*, 1924, t. XII, pag. 380.

[105] *Ibid.*, pág. 515.

[106] Naciones Unidas, *Recueil des Traités*, vol. 49, pág. 46.

[107] Art. XLI (J. du Mont, *Corps universel diplomatique du droit des gens contenant un recueil des traités d'alliance de paix, de trêve...*, Amsterdam, Brunel, 1728, t. VI, segunda parte, pág. 269.

[108] Veanse especialmente los artículos 15, 16 y 17 (Sociedad de las Naciones, *Recueil des Traités*, vol. XXVIII, pág. 22).

[109] Art. 2 (Naciones Unidas, *Recueil des Traités*, vol. 136, págs. 49 y 51.

[110] Art. 256 (G. F. de Martens, ed., *Nouveau Recueil général de traités*, 3.ª serie, Leipzig, Weicher, 1923, t. XI, pág. 521).

[111] Art. 208 (*ibid.*, pág. 767).

[112] Art. 142 (*ibid.*, 1924, t. XII, pág. 363).

[113] Art. 191 (*ibid.*, pág. 494).

[114] Véanse, por ejemplo, el artículo 1 de la Convención de 4 de agosto de 1916 entre los Estados Unidos de América y Dinamarca respecto de la cesion de las Antillas danesas (texto inglés en *Supplement to the American Journal of International Law*, Nueva York, vol. II, 1917, págs. 61 y 62; texto frances en *Revue générale de droit international public*, París, t. XXIV, 1917, pág. 454) y el artículo V del Tratado de 2 de febrero de 1951 relativo a la cesión a la India de la Ciudad Libre de Chandernagor (Naciones Unidas, *Recueil des Traités*, vol. 203, pág. 159).

lo provisional las normas de la legislacion del Estado predecesor relativas al regimen de los bienes del Estado Naturalmente, esas normas no se aplican ya en nombre del Estado predecesor, sino por cuenta del Estado sucesor, que las ha recibido en su legislacion mediante una decision adoptada en su calidad de Estado soberano Con todo, aunque se trate, en el momento de la sucesion, de un ordenamiento juridico distinto, el contenido material de esas normas sigue siendo el mismo En consecuencia, en la hipotesis prevista, la sucesion de Estados tiene esencialmente por efecto cambiar el titular de los derechos sobre los bienes del Estado

5) En segundo lugar, el paso juridico de los bienes de Estado del Estado predecesor al Estado sucesor va seguido a menudo en la practica de una transmision material de esos bienes entre los mismos Estados, acompañada del levantamiento de inventarios, actas de cesion y otros documentos

Artículo 10.—Fecha del paso de los bienes de Estado

Salvo que se acuerde o decida otra cosa al respecto, la fecha del paso de los bienes de Estado será la de la sucesión de Estados.

Comentario

1) El articulo 10 enuncia una disposicion supletoria en virtud de la cual la fecha del paso de los bienes de Estado es la de la sucesion de los Estados Debe leerse en conjuncion con el apartado *d* del parrafo 1 del articulo 2, el cual precisa que «se entiende por "fecha de la sucesion de Estados" la fecha en la que el Estado sucesor ha sustituido al Estado predecesor en la responsabilidad de las relaciones internacionales del territorio al que se refiere la sucesion de Estados»

2) El caracter supletorio de la disposicion enunciada en el articulo 10 se ve subrayado por la clausula subsidiaria de la primera parte que dice «salvo que se acuerde o decida otra cosa al respecto» Esta clausula indica que la fecha del paso de los bienes de Estado puede fijarse mediante acuerdo o mediante decision

3) En efecto, en la practica ocurre que los Estados interesados se ponen de acuerdo a fin de señalar para el paso de los bienes de Estado una fecha distinta de la fijada para la sucesion de Estados A esta situacion se refieren las palabras «se acuerde» de dicha clausula Algunos miembros de la Comision sugirieron que se añadieran las palabras «entre el Estado predecesor y el Estado sucesor» Otros se pronunciaron sin embargo contra tal adicion por estimar que, cuando se trataba de los bienes de Estado situados en el territorio de un tercer Estado, la fecha de su paso podia decidirse mediante un acuerdo tripartito concertado entre el Estado predecesor, el Estado sucesor y el tercer Estado

4) Asimismo, a veces los tribunales internacionales han tenido que pronunciarse sobre la cuestion de la fecha del paso de determinados bienes de Estado del Estado predecesor al Estado sucesor[115] Por ello la Comision ha agregado a la primera frase del articulo 10 las palabras «o decida» despues de la palabra «acuerde» Con todo, la Comision no ha estimado prudente precisar de quien puede emanar una decision en la materia

Artículo 11.—Paso de los bienes de Estado sin compensacion

Salvo lo dispuesto en los artículos de la presente parte y a menos que se acuerde o decida otra cosa al respecto, el paso de los bienes de Estado del Estado predecesor al Estado sucesor se realizará sin compensación.

Comentario

1) El articulo 11 comprende una disposicion principal y dos clausulas subsidiarias La disposicion principal enuncia la norma de que el paso de los bienes de Estado del Estado predecesor al Estado sucesor que se efectue conforme a las disposiciones de los articulos de la presente parte se realizara sin compensacion Aporta un complemento necesario al articulo 9, pero, al igual que ese articulo y por las mismas razones[116], no tiene por objeto determinar los bienes de Estado que pasan al Estado sucesor

2) Con algunas excepciones[117], la practica consagra la norma enunciada en la disposicion principal del articulo 11 Buen numero de tratados relativos a la trasmision de territorios admiten esta norma implicitamente al no imponer al Estado sucesor ninguna obligacion de indemnizar al Estado predecesor por la cesion de bienes publicos y, en particular, de bienes de Estado Otros la admiten expresamente al estipular que la cesion se hace sin compensacion En esos tratados se encuentran formulas tales como «sin que haya lugar a indemniza-

---

[115] Veanse, por ejemplo, el fallo N ° 7 dictado el 25 de mayo de 1926 por la Corte Permanente de Justicia Internacional en el asunto *Certains interets allemands en Haute Silesie polonaise (C P J I*, serie A, N ° 7) y la Opinion consultiva de 10 de septiembre de 1923 de la Corte sobre algunas cuestiones relativas a los colonos de origen aleman en los territorios cedidos por Alemania a Polonia (*ibid*, serie B, N ° 6, pags 6 a 43)

[116] Vease *supra*, parr 1 del comentario al articulo 9

[117] Estas excepciones se encuentran sobre todo en cuatro de los tratados de paz celebrados despues de la primera guerra mundial Veanse el articulo 256 del Tratado de Versalles (G F de Martens, ed , *Nouveau Recueil general des traites*, 3 ª serie, Leipzig, Weicher, 1923, t XI, pag 521), el articulo 208 del Tratado de Saint Germain en Laye (*ibid*, pag 767), el articulo 142 del Tratado de Neuilly sur Seine (*ibid*, 1924, t XII, pag 363) y el articulo 191 del Tratado de Trianon (*ibid*, pag 494) Conforme a esos tratados, el valor de los bienes del Estado cedidos por los Estados predecesores a los Estados sucesores se deducia del total de las reparaciones que los primeros habian de abonar a los segundos Cabe senalar, sin embargo, que en cuanto a algunos bienes del Estado, esos tratados previan una cesion sin contrapartida alguna Asi, en el articulo 56 del Tratado de Versalles (*ibid*, 1923, t XI, pag 382) se disponia que «Francia entrara en posesion de todos los bienes y propiedades del Imperio o de los Estados alemanes situados en los territorios a que se refiere el articulo 51 [es decir, Alsacia y Lorena], sin tener que pagar ni acreditar nada por este concepto a ninguno de los Estados cedentes»

ción»[118], «de pleno derecho»[119], «sin pago»[120], «gratuitamente»[121].

3) La primera cláusula subsidiaria del artículo 11 («Salvo lo dispuesto en los artículos de la presente parte») tiene por objeto reservar los efectos de otras disposiciones de la parte II. Un ejemplo notable de esas disposiciones es el que figura en el artículo 12, en relación con la falta de efectos de una sucesión de Estados sobre los bienes de un tercer Estado.

4) La segunda cláusula subsidiaria del artículo 11 dice «a menos que se acuerde o decida otra cosa al respecto». Su objeto es prever expresamente la posibilidad de apartarse de la norma del artículo. Es idéntica a la que figura en el artículo 10 y que ya ha sido comentada por la Comisión[122].

Artículo 12.—Falta de efectos de una sucesión de Estados sobre los bienes de un tercer Estado

Una sucesión de Estados no afectará en cuanto tal a los bienes, derechos e intereses que, en la fecha de la sucesión de Estados, se hallen situados en el territorio del Estado predecesor y que, en esa fecha, pertenezcan a un tercer Estado conforme al derecho interno del Estado predecesor.

Comentario

1) La norma formulada en el artículo 12 se deriva del hecho de que una sucesión de Estados, es decir la sustitución de un Estado por otro en la responsabilidad de las relaciones internacionales del territorio, no puede tener ningún efecto jurídico con respecto a los bienes de un tercer Estado. Desde el principio la Comisión desea recordar que está situado en la parte II del proyecto, dedicada exclusivamente a la sucesión de Estados en materia de bienes de Estado. Por lo tanto no puede deducirse ningún argumento *a contrario* del hecho de que en el artículo 12 no se mencionen para nada los bienes, derechos e intereses privados.

2) Como se subraya en las palabras «en cuanto tal», que figuran después de «Una sucesión de Estados no afectará», el artículo 12 sólo trata de la sucesión de Estados. No prejuzga en absoluto las medidas que el Estado sucesor pueda adoptar como Estado soberano con respecto a los bienes de un tercer Estado después de la sucesión de Estados y de conformidad con las normas de otras ramas del derecho internacional.

3) Las palabras «bienes, derechos e intereses» están tomadas del artículo 8, en el que forman parte de la definición de la expresión «bienes de Estado». En el artículo 12 van seguidas de la cláusula limitativa «que, en la fecha de la sucesión de Estados, se hallen situados en el territorio del Estado predecesor». En efecto, la Comisión consideró que era evidente que una sucesión de Estados no puede surtir efectos sobre los bienes, derechos e intereses de un tercer Estado situados fuera del territorio afectado por la sucesión y que, en consecuencia, el campo de aplicación del presente artículo debía limitarse a ese territorio.

4) Las palabras «conforme al derecho interno del Estado predecesor» están también tomadas del artículo 8. A este respecto, la Comisión desea referirse a las observaciones ya formuladas[123].

5) Varios miembros de la Comisión consideraron este artículo innecesario.

SECCIÓN 2.—DISPOSICIONES RELATIVAS A CATEGORÍAS ESPECÍFICAS DE SUCESIÓN DE ESTADOS

Comentario

1) Los proyectos de artículo de la sección 1 de la presente parte se refieren a las diversas cuestiones relacionadas con la sucesión de Estados en materia de bienes de Estado que por lo general se aplican a todas las categorías de sucesión. Los artículos 13 a 17 constituyen la sección 2 y tratan de la cuestión del paso de los bienes de Estado del Estado predecesor al Estado sucesor, separadamente para cada categoría de sucesión. Se estimó que este método era el más adecuado para la sección 2 de la parte II del proyecto, como lo era también para la sección 2 de las partes III y IV, habida cuenta de las evidentes diferencias existentes entre las diversas categorías de sucesión, a causa de las circunstancias políticas en cada uno de los casos en que se produce un cambio de soberanía o un cambio en la responsabilidad de las relaciones internacionales del territorio al que se refiere la sucesión de Estados. Además, en el caso de la parte II se justifica por las diversas restricciones que impone a la búsqueda de soluciones el carácter de bienes muebles de ciertos tipos de bienes.

Antes de pasar a comentar los distintos proyectos de artículo, la Comisión desea hacer las siguientes observaciones de carácter general con respecto a algunos aspectos sobresalientes de las disposiciones de la presente sección.

---

[118] Art. III. párr. 4 del Acuerdo entre los Estados Unidos de América y el Japón relativo a las Islas Amami, firmado en Tokio el 24 de diciembre de 1953 (Naciones Unidas, *Recueil des Traités,* vol. 222, pág. 222).

[119] Art. 10 del Tratado de Utrecht de 11 de abril de 1713 sobre la cesión por Francia a Gran Bretaña de la bahía y el estrecho de Hudson (M. de Clercq, *op. cit.,* pág. 5).

[120] Anexo X, párr. 1, y anexo XIV, párr. 1, del Tratado de Paz con Italia (Naciones Unidas, *Recueil des Traités,* vol. 49, págs. 97 y 114); y resoluciones de la Asamblea General de las Naciones Unidas 388 (V), de 15 de diciembre de 1950, titulada «Disposiciones económicas y financieras relativas a Libia» (art. I, párr. 1), y 530 (VI) de 29 de enero de 1952, titulada «Disposiciones económicas y financieras relativas a Eritrea» (art. I, párr. 1).

[121] Art. 60 del Tratado de Lausana (Sociedad de las Naciones, *Recueil des Traités,* vol. XXVIII, pág. 52).

[122] Véase *supra,* párrs. 2 a 4 del comentario al artículo 10.

[123] Véase *supra,* párr. 11 del comentario al artículo 8.

Elección entre reglas generales y reglas relativas a los bienes considerados concretamente

2) La Cmisión, basándose en los informes presentados por el Relator Especial, examinó cuál de los tres métodos posibles se podría seguir para determinar la clase de reglas que debían formularse para cada categoría de sucesión. El primer método consistía en adoptar, para cada categoría de sucesión, disposiciones especiales para cada uno de los tipos de bienes de Estado afectados por una sucesión de Estados que sean más esenciales y más difundidos, hasta tal punto que pueda decirse que son una consecuencia de la existencia misma del Estado y representan los denominadores comunes, por decirlo así, de todos los Estados, como la moneda, el Tesoro y los fondos públicos. El segundo método consistía en redactar, para cada tipo de sucesión, disposiciones más generales que no se refiriesen concretamente a cada uno de esos tipos de bienes de Estado. El tercer método podría consistir en combinar los dos primeros y en formular para cada tipo de sucesión uno o dos artículos de carácter general, agregando tal vez uno o dos artículos, según conviniera, relativos a tipos específicos de bienes de Estado.

3) La Comisión decidió adoptar el método utilizado por el Relator Especial en su octavo informe[124], que consistía en formular, para cada tipo de sucesión, disposiciones generales aplicables a todos los tipos de bienes de Estado. La Comisión decidió no seguir el primer método, en que se basaba el séptimo informe del Relator Especial y que examinó en su 27.° período de sesiones, celebrado en 1975, no tanto porque se pudiese considerar que una elección basada en bienes examinados concretamente era artifical, arbitraria o inadecuada, sino por el carácter sumamente técnico de las disposiciones que hubiese tenido que redactar para asuntos tan complejos como la moneda, el Tesoro y los fondos públicos.

Distinción entre bienes muebles e inmuebles

4) Al formular, para cada categoría de sucesión, las disposiciones generales aplicables a todos los tipos de bienes de Estado, la Comisión consideró necesario establecer una distinción entre bienes de Estado muebles e inmuebles, puesto que estas dos categorías de bienes no pueden ser tratadas de modo idéntico y, en el caso de la sucesión de Estados en materia de bienes de Estado, han de ser consideradas por separado, independientemente de los sistemas jurídicos del Estado predecesor y del Estado sucesor. Esta distinción, que se conoce en los principales sistemas jurídicos del mundo, corresponde primordialmente a un criterio físico de diferenciación, que procede de la naturaleza misma de las cosas. Unos bienes están físicamente unidos al territorio, de modo que no pueden trasladarse: son bienes inmuebles. Por otra parte, hay otros tipos de bienes que pueden ser translados, de modo que pueden ser transportados fuera del territorio: son los bienes muebles. Sin embargo, parece oportuno aclarar que, al adoptar esta terminología, la Comisión no pretende aplicar universalmente derechos de un sistema determinado, en particular los de tradición puramente romanista, pues, como ocurre con la distinción entre dominio público y dominio privado, no conviene referirse a una noción de derecho interno cuando no existe en todas las legislaciones principales. La distinción que así se hace difiere de las distintas categorías jurídicas que se encuentran, por ejemplo, en el derecho francés. Sencillamente, los adjetivos «muebles» e «inmuebles» parecen los más adecuados para designar a los efectos de la sucesión de Estados en materia de bienes de Estado, a bienes que pueden moverse o que, por el contrario, están inmovilizados.

5) Al referir ambas categorías de bienes de Estado al «territorio» no se hace más que reflejar el hecho histórico de que la soberanía del Estado se desarrolló sobre la tierra. El que poseía la tierra poseía el poder económico y político, y esto ha de tener un efecto trascendental en el derecho actual. La soberanía de los Estados modernos se basa primordialmente en un elemento tangible: el territorio. Por consiguiente, puede llegarse a la conclusión de que todo lo que esté vinculado al territorio, en cualquier forma, constituye una base sin la que no puede existir el Estado, independientemente de su sistema político o jurídico.

Criterios para la vinculación de los bienes al territorio

6) La sucesión de Estados en materia de bienes de Estado se rige, cualquiera que sea la categoría específica de sucesión, por un criterio clave que se aplica en toda la sección 2 de la parte II del proyecto: el principio de vinculación de esos bienes al territorio. A partir de ese criterio, se puede señalar un principio básico, el de que, en general, los bienes de Estado pasan del Estado predecesor al Estado sucesor. Por aplicación de un criterio material —el de la relación existente entre un territorio y los bienes, por el hecho de la naturaleza o de la situación de esos bienes— puede deducirse la existencia del principio del paso de los bienes de Estado. Detrás de este principio se encuentra, por otra parte, el de la viabilidad misma del territorio al que se refiere la sucesión de Estados.

7) Por lo que respecta a los bienes de Estado inmuebles, el principio de la vinculación de esos bienes al territorio tiene una aplicación concreta en relación con la situación geográfica de los bienes de Estado de que se trate. Por consiguiente, para los tipos de sucesión de que se trata en la sección 2 de la presente parte, según proceda, la regla relativa al paso de los bienes de Estado inmuebles del Estado predecesor al Estado sucesor se enuncia en los términos siguientes, utilizados en el apartado *a* del párrafo 2 del artículo 13 y en el apartado *a* del párrafo 1 de los artículos 14 y 16:

> [...] los bienes de Estado inmuebles del Estado predecesor situados en el territorio al que se refiera la sucesión de Estados pasarán al Estado sucesor,

o en la forma diferente que se utiliza en el apartado *a* del párrafo 1 del artículo 17:

[124] *Anuario... 1976,* vol. II (primera parte), págs. 61 y ss., documento A/CN.4/292.

[...] los bienes de Estado inmuebles del Estado predecesor pasarán al Estado sucesor en cuyo territorio se encuentren.

Tal como la adoptó la Comisión, la regla relativa al paso de los bienes de Estado inmuebles no se aplica a esos bienes cuando están situados fuera del territorio al que se refiere la sucesión de Estados, excepto en los casos del Estado de reciente independencia y de disolución de un Estado, según se explica en el comentario a los artículos 14 y 17.

Particularidades derivadas de la naturaleza mueble de los bienes

8) Por lo que respecta a los bienes de Estado muebles, los aspectos específicos derivados de la naturaleza mueble o de la movilidad de los bienes de Estado añaden, en cuanto a tales bienes, una magnitud especial a la dificultad del problema de la sucesión en materia de bienes de Estado. Sobre todo, la naturaleza mueble de los bienes (y por lo tanto la posibilidad de desplazarlos en cualquier momento) permite fácilmente cambiar el control sobre tales bienes. A juicio de la Comisión, el mero hecho de que los bienes de Estado muebles estén situados en el territorio al que se refiere la sucesión no debería facultar automáticamente al Estado sucesor para reivindicarlos, como tampoco el mero hecho de que los bienes estén situados fuera de dicho territorio debería facultar automáticamente al Estado predecesor para retenerlos. Para que el Estado predecesor pueda retener tales bienes o que el Estado sucesor los pueda recibir, deben reunirse otras condiciones. Dichas condiciones no son independientes de las generales de viabilidad tanto del territorio al que se refiere la sucesión de Estados como del Estado predecesor, y están estrechamente vinculadas con el principio general de equidad, que debe tenerse siempre presente y que, en tales casos, impone la distribución de los bienes entre el Estado sucesor (o los Estados sucesores) y el Estado predecesor, o entre los Estados sucesores cuando haya más de un Estado sucesor y el Estado predecesor haya dejado de existir. El Estado predecesor no debería aprovecharse indebidamente de la naturaleza mueble de los bienes de Estado que se examinan, hasta el punto de desorganizar gravemente el territorio al que se refiere la sucesión y de comprometer la viabilidad del Estado sucesor. Por lo tanto, conviene recordar los límites impuestos por la buena fe, que el Estado predecesor no puede trasponer sin faltar a un deber internacional fundamental.

9) Los bienes de Estado muebles del Estado predecesor que en el momento de la sucesión de Estados se encuentren sólo por casualidad en el territorio al que se refiere la sucesión no deberían pasar *ipso facto* o de manera puramente automática al Estado sucesor. Tener únicamente en cuenta el lugar en que los bienes estén situados sería en muchos casos contrario a la equidad. Además, el hecho de que los bienes de Estado estén simplemente por azar en determinado lugar no es lo único que induce a recomendar la prudencia al formular la norma. Incluso puede haber casos de bienes muebles situados, no por casualidad, sino deliberadamente, por el Estado predecesor en el territorio que será luego objeto de una sucesión de Estados, sin que tales bienes estén vinculados en modo alguno con el territorio o, al menos, sin que estén exclusivamente vinculados con dicho territorio. En tal caso, sería también contrario a la equidad que tales bienes pasasen a pertenecer exclusivamente al Estado predecesor. Puede darse el caso, por ejemplo, de que las reservas de oro o la cobertura metálica de la moneda en circulación en todo el territorio del Estado predecesor se hayan dejado en el territorio al que se refiere la sucesión. No cabría en tal caso pensar que el mero hecho de que todas las reservas de otro del Estado predecesor estén en ese territorio faculta al Estado sucesor a reivindicarlas si el Estado predecesor no hubiera podido evacuarlas a tiempo.

10) Por otra parte, si bien la presencia de bienes de Estado muebles en la parte del territorio que permanece bajo la soberanía del Estado predecesor después de la sucesión de Estados justifica normalmente la presunción de que esos bienes deben seguir siendo propiedad del Estado predecesor, tal presunción, por natural que sea, no es necesariamente irrefutable. El mero hecho de que los bienes estén situados fuera del territorio al que se refiere la sucesión de Estados no puede justificar por sí solo ni en forma absoluta la retención de tales bienes por el Estado predecesor. Si los bienes están exclusivamente, o incluso parcialmente, vinculados con el territorio al que se refiere la sucesión de Estados, la equidad y la viabilidad del territorio exigen que se otorgue al Estado sucesor un derecho sobre esos bienes.

11) A la luz de las consideraciones que anteceden, la Comisión llegó a la conclusión de que, por lo que respecta a los bienes de Estado muebles, el principio del vínculo existente entre tales bienes y el territorio no debe aplicarse teniendo exclusivamente en cuenta la situación geográfica de los mismos. Habida cuenta de que, según se ha explicado (párr. 8), la norma jurídica relativa al paso de los bienes de Estado muebles deberá basarse en el principio de la viabilidad del territorio y tener en cuenta el principio de equidad, la Comisión trató de encontrar una fórmula para expresar el criterio de la vinculación entre el territorio y los bienes de Estado muebles de que se trata. Se sugirieron varias expresions, en particular «un vínculo directo y necesario» entre los bienes y el territorio, «bienes sujetos a la soberanía sobre el territorio» y «bienes [...] necesarios para el ejercicio de la soberanía sobre el territorio». Tras descartar todas estas expresiones por no ser suficientemente claras, la Comisión adoptó la fórmula «bienes [...] vinculados a la actividad del Estado predecesor en relación con el territorio al que se refiere la sucesión de Estados». En consecuencia, por lo que respecta a las categorías de sucesión a que se refiere la sección 2 de la parte II del proyecto, la norma relativa al paso de los bienes de Estado muebles del Estado predecesor al Estado sucesor se formula en general, cuando corresponde, en los siguientes términos, utilizados básicamente en los artículos 13 (párr. 2, apartado *b*), 14 (párr. 1, apartado *d*), 16 (párr. 1, apartado *b*) y 17 (párr. 1, apartado *c*):

[...] los bienes de Estado muebles del Estado predecesor vinculados a la actividad del Estado predecesor en relación con el territorio [los

territorios] al que [a los que] se refiera la sucesión de Estados pasarán al Estado sucesor [de que se trate].

Artículo 13.—Traspaso de una parte del territorio de un Estado

1. Cuando una parte del territorio de un Estado sea traspasada por éste a otro Estado, el paso de los bienes de Estado del Estado predecesor al Estado sucesor se determinará por acuerdo entre ellos.

2. A falta de tal acuerdo:

***a*) los bienes de Estado inmuebles del Estado predecesor situados en el territorio al que se refiera la sucesión de Estados pasarán al Estado sucesor;**

***b*) los bienes de Estado muebles del Estado predecesor vinculados a la actividad del Estado predecesor en relación con el territorio al que se refiera la sucesión de Estados pasarán al Estado sucesor.**

Comentario

1) Como se ha indicado anteriormente[125], la CDI, al establecer en 1974 su proyecto definitivo sobre la sucesión de Estados en materia de tratados, llegó a la conclusión de que, para codificar el derecho moderno relativo a esa materia, bastaba agrupar los casos de sucesión de Estados en tres categorías principales: *a*) sucesión respecto de una parte de territorio; *b*) Estados de reciente independencia, y *c*) unificación y separación de Estados. En el proyecto de 1974 se trataba de la sucesión respecto de una parte de territorio en el artículo 14, cuya frase inicial decía lo siguiente:

> Cuando una parte del territorio de un Estado, o cuando cualquier territorio que no forme parte del territorio de un Estado, de cuyas relaciones internacionales sea responsable ese Estado, pase a ser parte del territorio de otro Estado [...].

La Comisión, al adoptar el texto que antecede para la categoría de sucesión descrita como «sucesión respecto de una parte de territorio», agregó el caso de un territorio no autónomo que logra su descolonización integrándose en un Estado distinto del Estado colonizador al caso de una parte del territorio de un Estado preexistente que pasa a ser parte del territorio de otro Estado. La Comisión consideró que, para los efectos de la sucesión en materia de tratados, los dos casos podían incluirse en la misma disposición puesto que a ambos se les podía aplicar el mismo principio de «la variabilidad del ámbito territorial de aplicación del tratado».

2) El carácter muy particular de la «sucesión respecto de una parte del territorio», en comparación con las demás categorías de sucesión, suscita dificultades en el contexto del tema de la sucesión de Estados en lo que respecta a materias distintas de los tratados. Una rectificación de fronteras, que plantea en consecuencia un problema de «sucesión respecto de una parte de territorio», puede afectar a veces solamente a algunas hectáreas despobladas o escasamente pobladas de un territorio que puede, como en el caso de algunos Estados, extenderse sobre millones de kilómetros cuadrados y estar poblado por millones de habitantes. Es muy poco probable que las rectificaciones de frontera que afectan a unas cuantas hectáres de terreno despoblado —como las que permitieron a Suiza ampliar el aeropuerto de Ginebra-Cointrin en terrenos que hasta entonces formaban parte del territorio francés— planteen problemas de bienes de Estado como la moneda, el Tesoro y los fondos de Estado. Hay que tener presente que las rectificaciones menores de fronteras son objeto de acuerdos que determinan todas las cuestiones que se plantean en ese caso entre el Estado predecesor, cedente, y el Estado sucesor, cesionario, sin necesidad de consultar a una población, cuando exista. Pero, si bien es exacto que la «sucesión respecto de una parte de territorio» cubre efectivamente la hipótesis de una rectificación menor de fronteras —que se efectúa, por lo demás, mediante un acuerdo que decide de modo general todos los problemas que ella plantea, sin necesidad de consultar a la población—, no es menos cierto que esa categoría de sucesión comprende también casos en que se ven afectados territorios y terrenos que pueden estar muy poblados. En esos casos, los problemas del paso de bienes de Estado como la moneda, el Tesoro y los fondos de Estado se plantean ineludiblemente e incluso con mayor intensidad.

3) Es este aspecto de la situación —a saber, el hecho de que la zona afectada por la modificación territorial puede estar poblada densa o escasamente— el que da su ambigüedad, su singularidad y, en consecuencia, su dificultad al caso concreto de la «sucesión respecto de una parte de territorio» en el contexto de la sucesión de Estados en lo que respecta a bienes, archivos y deudas de Estado. En resumen, los problemas del paso de los bienes de Estado se plantean con una amplitud variable a causa, no simplemente de la extensión del territorio traspasado, sino principalmente según que sea necesario o no consultar a la población del territorio. Estos problemas se plantean en todos y cada uno de los casos, pero de una manera más perceptible y con más relieve cuando el territorio traspasado tiene una gran extensión y está densamente poblado. Esta realidad indiscutible no es sino la traducción del fenómeno de sustitución de soberanía sobre el territorio afectado, fenómeno que se expresa inevitablemente por una extensión del orden jurídico propio del Estado sucesor a ese territorio y, por tanto, por un cambio, por ejemplo, en cuanto a la circulación de símbolos monetarios. La moneda, en particular, es un bien de Estado muy importante, puesto que es la expresión de un derecho soberano del Estado y la manifestación de su soberanía.

4) Conviene añadir que las hipótesis de «sucesión respecto de una parte de territorio» no siempre suponen acuerdos cuya existencia explicaría que se confiriese un carácter supletorio a las reglas que se han de formular para la sucesión de Estados en materia de bienes de Estado. Ocurre, además, que en los casos en que una parte muy poblada del territorio de un Estado pasa a otro Estado —es decir, en los casos en que precisamente los problemas de moneda, del Tresoro y de fondos de Estado se plantean con más amplitud— es cuando pueden

[125] Véase *supra*, párrs. 72 y 73.

faltar los acuerdos por los que se da solución a esos problemas. La hipótesis no es teórica. Además de las guerras y las anexiones de territorio por la fuerza, que están prohibidas por el derecho internacional contemporáneo, cabe prever el caso de la separación de una parte del territorio de un Estado y su integración en otro Estado como consecuencia de un referéndum de autodeterminación, o incluso en caso de secesión de una parte de la población de un Estado y de la integración del territorio en que vive en otro Estado. En estas condiciones, no es siempre posible dar por segura la formalización de un acuerdo entre el Estado predecesor y el Estado sucesor, en especial teniendo en cuenta las circunstancias políticamente dramáticas que pueden rodear estas modificaciones territoriales.

5) A la luz de las consideraciones precedentes, la Comisión decidió que, a los efectos de la codificación de las normas de derecho internacional relativas a la sucesión de Estados en materia de bienes de Estado en particular, resultaba oportuno distinguir y regular separadamente en la presente parte tres casos, cubiertos por una sola disposición en el artículo 14 del proyecto de 1974 sobre sucesión en materia de tratados: i) el caso en que una parte del territorio de un Estado es traspasada por éste a otro Estado, que constituye el objeto del presente artículo 13; ii) el caso en que una parte del territorio de un Estado se separa de él y se une con otro Estado, que constituye el objeto del párrafo 2 del artículo 16 (Separación de parte o partes del territorio de un Estado), y iii) el caso en que un territorio dependiente pasa a formar parte del territorio de un Estado que no sea el Estado que era responsable de sus relaciones internacionales, que costituye el objeto del párrafo 3 del artículo 14 (Estado de reciente independencia).

6) En consecuencia, el artículo 13 se limita a los casos de traspaso de parte del territorio de un Estado a otro Estado. La palabra «traspaso», que aparece en el título del artículo, y las palabras «sea traspasada» del *párrafo 1,* tienen el objeto de subrayar el alcance preciso de las disposiciones del artículo 13. Los casos de traspaso de territorio previstos son aquellos en los que el hecho de la sustitución del Estado predecesor por el Estado sucesor en la responsabilidad de las relaciones internacionales de la parte del territorio de que se trata no presupone la consulta de la población de esa parte de territorio, a causa de la escasa importancia política, económica, estratégica, etc., de esa parte de territorio o de que está despoblada o escasamente poblada. Además, los casos previstos son siempre aquellos que, según el artículo 3 del proyecto, se dan de conformidad con el derecho internacional y, en particular, con los principios de derecho internacional incorporados en la Carta de las Naciones Unidas. En la mayoría de esos casos, los problemas relativos al paso de bienes de Estado, como la moneda, el Tesoro y los fondos de Estado, etc., no tienen gran importancia o ni siquiera se plantean, y normalmente se determina por acuerdo entre los Estados predecesor y sucesor el paso de esos bienes de Estado, ya sean muebles o inmuebles, de un Estado a otro. Esta primacía del acuerdo en la situación regulada por el artículo 13 se refleja en el párrafo 1 de dicho artículo, según el cual «Cuando una parte de un territorio de un Estado sea traspasada por éste a otro Estado, el paso de los bienes de Estado del Estado predecesor al Estado sucesor se determinará por acuerdo entre ellos». Debe entenderse que, según el párrafo 1, ese paso de bienes de Estado debe determinarse en principio por acuerdo y que el acuerdo debe regir la disposición de los bienes, sin que ello implique el deber de negociar o llegar a un acuerdo.

7) A falta de acuerdo entre los Estados predecesor y sucesor, se aplicarán las disposiciones del *párrafo 2* del artículo 13. El apartado *a* de dicho párrafo se refiere al paso de los bienes de Estado inmuebles, en tanto que el apartado *b* del mismo párrafo trata del paso de los bienes de Estado muebles. Como se ha explicado anteriormente[126], el *apartado* a *del párrafo 2* regula el paso de los bienes de Estado inmuebles del Estado predecesor al Estado sucesor por referencia a la situación geográfica de los bienes de Estado de que se trate, de conformidad con el principio básico del paso de los bienes de Estado del Estado predecesor al Estado sucesor. Dispone en consecuencia que «los bienes de Estado inmuebles del Estado predecesor situados en el territorio al que se refiera la sucesión de Estados pasarán al Estado sucesor». Conviene repetir aquí que esta norma no se aplica a los bienes de Estado inmuebles situados fuera del territorio al que se refiera la sucesión de Estados, bienes que son y siguen siendo del Estado predecesor.

8) El *apartado* b *del párrafo 2* regula el paso de los bienes de Estado muebles del Estado predecesor al Estado sucesor por referencia al criterio material de la vinculación existente entre los bienes de que se trate y la actividad del Estado predecesor en relación con el territorio al que se refiera la sucesión de Estados, según se ha explicado antes[127]. Con arreglo a ese criterio, no se ha de hacer distinción alguna en cuanto a la situación real de los bienes de Estado muebles de que se trate y, por tanto, no es necesario hacer referencia expresa al paso de los bienes «en la fecha de la sucesión de Estados», pues, a mayor abundamiento, el elemento temporal se encuentra ya implítico en la definición de bienes de Estado contenida en el artículo 8 del proyecto. En consecuencia, el apartado *b* del párrafo 2 dispone que «los bienes de Estado muebles del Estado predecesor vinculados a la actividad del Estado predecesor en relación con el territorio al que se refiera la sucesión de Estados pasarán al Estado sucesor».

9) La situación prevista por las disposiciones del artículo 13 debe distinguirse de aquella en que parte del territorio de un Estado se separa de él y se une con otro Estado, prevista en el *párrafo 2 del artículo 16,* como se ha indicado anteriormente (párr. 5). Cuando se produce esa separación, a diferencia de cuando se produce el traspaso de una parte de territorio, el hecho de la sustitución del Estado predecesor por el Estado sucesor en la responsabilidad de las relaciones internacionales de la

[126] Véase comentario de introducción a la sección 2, párr. 7.

[127] *Ibid.,* en particular párr. 11.

parte del territorio de que se trate presupone la expresión de la conformidad de la población de la parte de territorio que se separa a consecuencia de la extensión y el gran número de habitantes de esa parte de territorio o de su importancia desde un punto de vista político, económico, estratégico, etc. Precisamente en estos casos de separación de parte del territorio de un Estado se plantean o tienen mayor importancia los problemas en relación con el paso de bienes de Estado como la moneda, el Tesoro y los fondos de Estado, etc., y la solución de esos problemas no siempre se consigue por acuerdo entre los Estados predecesor y sucesor, ya que dicho acuerdo no es probable cuando el cambio territorial de que se trata está rodeado de circunstancias de alto contenido político, como suele suceder. Se ha de prever ciertamente el acuerdo entre los Estados predecesor y sucesor, pero no con la primacía que le reconoce el artículo 13, pues lo más importante en el caso al que se refiere el párrafo 2 del artículo 16 es la voluntad de la población expresada en ejercicio del derecho a la libre determinación. En consecuencia, la formulación del párrafo 1 del artículo 16, que se aplica al caso de separación de parte del territorio de un Estado cuando esa parte se une con otro Estado, difiere de la del párrafo 1 del artículo 13 en cuanto contiene la cláusula: «y a menos que el Estado predecesor y el Estado sucesor hayan convenido en otra cosa».

10) Una distinción más entre la regulación jurídica de los casos previstos por el artículo 13 y por el párrafo 2 del artículo 16, derivada también de las diferencias de hecho existentes entre ellos y descritas en el párrafo precedente, se refleja en la disposición en virtud de la cual, a falta del acuerdo previsto en ambos artículos, sólo en el último caso pasa al Estado sucesor una tercera categoría de bienes de Estado. Así, según el artículo 16, cuando una parte del territorio de un Estado se separe de él y se una con otro Estado (párr. 2) y a menos que el Estado predecesor y el Estado sucesor hayan convenido en otra cosa (párr. 1), los bienes de Estado muebles del Estado predecesor distintos de los vinculados a la actividad del Estado predecesor en relación con el territorio al que se refiere la sucesión de Estados pasarán al Estado sucesor en una proporción equitativa (párr. 1, apartado *c* en relación con el apartado *b*). No se requiere una disposición de este tipo en los casos previstos en el artículo 13.

11) Las normas relativas al paso de bienes de Estado en los casos en que una parte del territorio de un Estado se traspasa a otro Estado (art. 13) y en que una parte del territorio de un Estado se separa de él y se une a otro Estado (párr. 2 del artículo 16) se basan en la práctica de los Estados, en la jurisprudencia y en la doctrina que admiten generalmente la transmisión de los bienes de Estado del Estado predecesor. Algunos ejemplos pueden aclarar esta cuestión, aunque parezcan más generales que las normas adoptadas.

12) La transmisión de estos bienes de Estado está consagrada en la práctica. Por lo demás, existen muchos instrumentos internacionales que se limitan a consignar la renuncia expresa e incondicional del Estado predecesor en relación con todos los bienes públicos sin distinción situados en el territorio a que se refiere la sucesión de Estados. Cabe concluir que con mayor razón se admite la renuncia a la categoría más limitada de bienes de Estado inmuebles situados en ese territorio. Los bienes de Estado inmuebles que pasan de esa forma al Estado sucesor son los bienes que el Estado predecesor utilizaba como le parecía oportuno en la parte correspondiente del territorio para manifestar y ejercer su soberanía o para cumplir los deberes generales que implica el ejercicio de esa soberanía, como la defensa de esa parte del territorio, la seguridad, la promoción de la salud pública y la educación, el desarrollo nacional, etc. Es fácil enumerar estos bienes; se trata, por ejemplo, de cuarteles, aeródromos, prisiones, instalaciones militares fijas, hospitales del Estado, universidades estatales, edificios en los que funcionan los servicios locales de los ministerios, inmuebles en los que funcionan los principales servicios públicos del Estado, locales de instituciones financieras, económicas o sociales del Estado y oficinas de correos y telecomunicaciones en la medida en que el Estado predecesor haya tomado a su cargo la actividad para la cual se utilizan normalmente.

13) De los ejemplos que siguen se descartarán dos casos que no son bastante explicativos, pues el hecho de que reflejen la aplicación de un principio general de transmisión de bienes de Estado se debe a otras causas particulares y específicas. El primer caso se refiere a toda cesión de territorios a título oneroso. Se trata de la compra de provincias, territorios, etc., práctica admitida en los siglos pasados pero que ha tendido a desaparecer completamente después de la primera guerre mundial y sobre todo después del reconocimiento cada vez más firme del derecho de los pueblos a la libre determinación. Esto implica la condena de la práctica de la enajenación a título oneroso del territorio de esos pueblos. Es evidente que estos casos antiguos de traspaso no son ya demostrativos. Al comprar un territorio, un Estado compraba todo lo que contenía, o todo lo que quería adquirir, o lo que la otra parte quería vender; y la transmisión de bienes de Estado no constituye prueba de la existencia de la norma, que en este caso se deriva simplemente de la capacidad de pago[128].

14) El segundo caso se refiere a la cesión forzada de territorios que el derecho internacional prohíbe y en el

[128] Véase, por ejemplo, la Convención de Gastein, de 14 de agosto de 1865, en virtud de la cual Austria vendió Lauenburg a Prusia por una suma de 2,5 millones de rixdalers daneses (texto francés en *Archives diplomatiques, 1865,* París, Amyot, t. IV, pág. 6; texto inglés en *British and Foreign State Papers, 1865-1886,* vol. 56, London, Ridgway, 1870, pág. 1026). Véase también la Convención de Wáshington, de 30 de marzo de 1867, en virtud de la cual Rusia vendió a los Estados Unidos de América por 1,2 millones de dólares, sus posesiones de la América septentrional [texto inglés en W. M. Malloy, ed., *Treaties, Conventions, International Acts, Protocols and Agreements between the United States of America and other Powers, 1776-1909,* Wáshington (D.C.), U.S. Government Printing Office, 1910, vol. II, pág. 1521]. Y finalmente, la Convención en virtud de la cual Francia cedió la Luisiana a los Estados Unidos de América por 15 millones de dólares (G. F. de Martens, ed., *Recueil des principaux traités,* Gotinga, Dieterich, 1831, t. VII, pág. 706).

que por esta circunstancia no cabría reglamentar la sucesión de los bienes[129]. A este respecto se hace referencia a lo dispuesto en el artículo 3 del proyecto.

15) Una tercera serie de casos, tal vez demasiado demostrativos, la constituyen las hipótesis de «cesiones voluntarias gratuitas». En estos casos muy especiales y marginales, el paso de los bienes inmuebles de Estado no da lugar a controversia ni a ambigüedades, pues se realiza menos por aplicación del principio general de sucesión de Estados que por una voluntad expresamente afirmada[130].

16) Cambios territoriales como los previstos en el artículo 13 y en el párrafo 2 del artículo 16 se han producido con relativa frecuencia a raíz de una guerra. En tales casos los tratados de paz contienen disposiciones relativas a los territorios cedidos por la Potencia vencida. Por esta razón es preciso considerar con sumo cuidado, si no con reservas expresas, las disposiciones de los tratados de paz y demás instrumentos análogos que regulan los problemas planteados por las cesiones territoriales. Tras esta observación, cabe señalar que en los principales tratados de paz que pusieron fin a la primera guerra mundial se optó por la transmisión a los Estados sucesores de todos los bienes públicos situados en los territorios alemanes, austrohúngaros o búlgaros cedidos[131].

17) En cuanto a la segunda guerra mundial, un tratado de 29 de junio de 1945 entre Checoslovaquia y la Unión de Repúblicas Socialistas Soviéticas[132] estipulaba la cesión a esta última de la Ucrania transcarpática en los límites previstos por el Tratado de Saint-Germain-en-Laye de 10 septiembre de 1919. Un protocolo anexo disponía, en su artículo 3, la «cesión gratuita del derecho de propiedad sobre los bienes de Estado situados en la Ucrania transcarpática». El Tratado de Paz celebrado el 12 de marzo de 1940 entre Finlandia y la Unión de Repúblicas Socialistas Soviéticas[133] establecía cesiones territoriales recíprocas e incluía un anexo que disponía que se entregasen intactas al sucesor todas las construcciones e instalaciones de importancia militar o económica situadas en los territorios cedidos por ambas partes. El protocolo cita especialmente los puentes, embalses, aeródromos, cuarteles, depósitos de mercancías, enlaces ferroviarios, empresas industriales, instalaciones telegráficas y centrales eléctricas. El Tratado de Paz de 10 de febrero de 1947 entre las Potencias aliadas y asociadas e Italia contiene también disposiciones que aplican el principio de la transmisión de los bienes, especialmente los inmuebles, del Estado predecesor al Estado sucesor. En especial, el párrafo 1 del anexo XIV (Disposiciones económicas y financieras relativas a los territorios cedidos) dispone que «el Estado sucesor recibirá sin contraprestación los bienes estatales o paraestatales italianos situados en el territorio cedido [...]»[134].

18) En cuanto a la jurisprudencia, parece que también ella consagra sin reservas el principio de la transmisión de los bienes públicos en general y *a fortiori* de los bienes de Estado y, por lo tanto, de los bienes inmuebles. Citemos la jurisprudencia interna en primer lugar. Según Rousseau, «el principio general de la transmisión de los bienes públicos al Estado nuevo o que anexiona está admitido hoy en día sin dificultades por la jurisprudencia interna»[135].

19) La jurisprudencia internacional confirma esta norma. A propósito del asunto de la *Universidad Péter Pázmány*, la Corte Permanente de Justicia Internacional afirmó en términos generales, y ésta es la razón de que pueda citarse en este contexto, el principio de la trans-

[129] Antiguamente, estas cesiones forzosas eran frecuentes y estaban muy extendidas. Entre la multitud de ejemplos que proporciona la historia, citaremos un caso que indica a efectos de información cómo podía entenderse en esos tiempos la noción de sucesión en los bienes sujetos a soberanía. El artículo XLI del Tratado de los Pirineos, que dio a Francia las plazas de Arrás, Béthune, Lens, Bapaume, etc., precisa que estas plazas

> «quedarán en poder del Cristianísimo Rey y de sus sucesores y causahabientes [...] con los mismos derechos de soberanía, propiedad, percepción de rentas de obispados vacantes, patronato, custodia, jurisdicción, designación y demás prerrogativas y preeminencias sobre los obispados, las iglesias, las catedrales y otras abadías, los prioratos, las dignidades, los curatos y cualesquiera otros beneficios, comprendidos en los límites de dichas regiones [...] que han pertenecido hasta ahora a Su Majestad Católica [...] [En consecuencia, esta última] renuncia [...] a todos [estos] derechos [...]; en cuanto a los hombres, vasallos, súbditos, burgos, aldeas, caseríos, bosques [...] Su Majestad Católica consiente [...] que sean [...] unidos e incorporados a la Corona de Francia, no obstante todas las leyes, costumbres, estatutos y constituciones que dispongan lo contrario.» [Texto francés en Du Mont *(op. cit.)*, pág. 269.]

[130] Véanse, por ejemplo, la cesión en 1850 por el Reino Unido a los Estados Unidos de América de una porción de los arrecifes Horse-Shoe Reef en el lago Erie; la decisión en julio de 1821 de una asamblea de representantes del pueblo uruguayo reunida en Montevideo relativa a la incorporación de la Provincia Cisplatina; la incorporación voluntaria a Francia de la ciudad libre de Mulhouse en 1798; la incorporación voluntaria en 1795 del ducado de Curladia a Rusia; el Tratado de Río de 30 de octubre de 1909 entre el Brasil y el Uruguay sobre la cesión sin contraprestación de diversas lagunas, islas e islotes; la cesión gratuita y voluntaria de Lombardía por Francia a Cerdeña en virtud del Tratado de Zurich de 10 de noviembre de 1859, etc.

[131] Tratado de Versalles (art. 256), Tratado de Saint-Germain-en-Laye (art. 208), Tratado de Neuilly-sur-Seine (art. 142) y Tratado de Trianón (art. 191) (v. *supra*, nota 117).

[132] Naciones Unidas, *Recueil des Traités*, vol. 504, pág. 311.

[133] Texto inglés en *Supplement to The American Journal of International Law*, Concord (N.H.), 1940, vol. 34, págs. 127 a 131.

[134] Naciones Unidas, *Recueil des Traités*, vol. 49, pág. 114.

[135] Ch. Rousseau, *Cours de droit international public — Les transformations territoriales des Etats et leurs conséquences juridiques*, París, Les cours de droit, 1964-1965, pág. 139.

Se suele citar la sentencia del Tribunal de Apelación de Berlín *(Kammergericht)* de 16 de mayo de 1940 [Asunto de la sucesión de Estado en Memel—Devolución del territorio de Memel al Reich alemán, a raíz del tratado germano-lituano de 22 de marzo de 1939 (*Annual Digest and Reports of Public International Law Cases, 1919-1942* [volumen suplementario], Londres, 1947, caso N.° 44, págs. 74 a 76)], que se refiere al «derecho comparado» (designación por error de lo que según se desprende del contexto es «derecho común») de la transmisión de los bienes públicos al sucesor. Se cita también la sentencia de la Corte Suprema de Palestina de 31 de marzo de 1947 [Asunto Amine Namika Sultan *c.* Attorney-General (*Annual Digest..., 1947*, Londres, 1951, caso N.° 14, págs. 36 a 40], que reconoce la validez de la cesión de bienes públicos otomanos al Gobierno (británico) de Palestina, por interpretación del artículo 60 del Tratado de Lausana de 1923.

misión de los bienes públicos al Estado sucesor. Se trata, según la Corte, de un «principio de derecho común de la sucesión de Estados»[136]. La Comisión de Conciliación franco-italiana, creada en virtud del Tratado de Paz con Italia, de 10 de febrero de 1947, confirmó el principio de la transmisión al Estado sucesor, en plena propiedad, de los bienes inmuebles del Estado. Esto es lo que se deduce fácilmente de una de sus decisiones:

La argumentacion principal del Gobierno italiano —estimo la Comision— es incompatible con el texto, muy claro, del parrafo 1 [del anexo XIV] el Estado sucesor recibira sin contraprestacion no solo los bienes del Estado sino tambien los bienes paraestatales, incluidos los bienes comunales situados en el territorio cedido[137]

20) Por lo que se refiere a los bienes de Estado muebles, la Comisión ya ha explicado[138] por qué el principio de la vinculación de tales bienes al territorio no puede tener aplicación concreta atendiendo a la situación geográfica de los bienes de que se trate, en vista de los aspectos especiales propios de la movilidad de esos bienes. La Comisión decidió dar expresión al criterio del nexo entre el territorio y los bienes muebles de que se trate por medio de la siguiente fórmula: «bienes [...] vinculados a la actividad del Estado predecesor en relación con el territorio al que se refiera la sucesión de Estados». Cabe considerar que este concepto guarda estrecha relación con la noción consagrada por la jurisprudencia internacional en materia de transmisión de los bienes comunales necesarios para la viabilidad de una colectividad territorial. Así, en la controversia sobre la participación de los bienes de las colectividades locales cuyo territorio quedó dividido por un nuevo tratado de la frontera entre Francia e Italia, la mencionada Comisión de Conciliación franco-italiana señaló que:

[ ] el Tratado de Paz no reproduce las distinciones [ ] entre dominio publico y dominio privado que puedan existir en la legislacion de Italia o en la legislacion del Estado al cual se cede el territorio Pero la naturaleza y la utilizacion economica de los bienes no dejan de surtir efectos en la particion

En efecto, la particion debe ser en primer lugar justa y equitativa Sin embargo, el Tratado de Paz no remite a la justicia y la equidad, pero señala un criterio mas preciso para toda una categoria de bienes comunales y para la categoria generalmente mas importante

Queda abierta la cuestion de saber si el [ ] [Tratado] preve dos clases de acuerdos [ ], unos para repartir los bienes de las colectividades publicas mencionadas, y otros que aseguren *«el mantenimiento de los servicios comunales necesarios a los habitantes* [ ]»* Incluso aunque asi fuera, *el criterio del mantenimiento de los servicios comunales necesarios a los habitantes deberia* a fortiori *desempeñar un papel decisivo** cuando estos servicios —y esta sera la norma— estan asegurados por bienes pertenecientes a la comunidad que hay que repartir La distribucion de estos bienes debe efectuarse segun un *principio de utilidad**, principio que, en esta hipotesis, ha parecido a los autores del Tratado como el mas conforme a la justicia y a la equidad[139]

21) Por lo que se refiere más concretamente a los bienes de Estado muebles, se examinarán sucesivamente más adelante, a título de ejemplo, los casos de la moneda (incluidas las reservas de oro y divisas) y los fondos estatales, pues estos casos son lo bastante ilustrativos a los efectos que se persiguen.

Moneda

22) Una definición de la moneda a los efectos del derecho internacional debe tener en cuenta los tres elementos fundamentales siguientes: la moneda *a*) es un atributo de la soberanía, *b*) circula en un territorio determinado, y *c*) representa un poder adquisitivo. Se ha dicho que esta definición jurídica

descansa necesariamente en la idea de Estado, o de manera mas general en la idea de poder soberano *de jure* o *de facto* De ello se infiere que los medios de cambio en circulacion solo son legalmente moneda si su emision se hace o autoriza por el Estado y *—sensu contrario—* que la moneda unicamente pueda perder su curso legal a causa de una desmonetizacion formal[140]

Desde el punto de vista de la cuestión que aquí se examina, eso significa que el Estado predecesor pierde la autoridad monetaria en el territorio al que se refiere la sucesión de Estados y el Estado sucesor pasa a ejercer en ese territorio tal autoridad. Ello debe significar, correlativamente, que el patrimonio del Estado ligado a la manifestación de la soberanía monetaria sobre ese territorio (reservas de oro y de divisas, inmuebles y activos del instituto de emisión situados en ese territorio) debe pasar del Estado predecesor al Estado sucesor.

23) La relación normal entre la moneda y el territorio se expresa en la idea de que la moneda únicamente puede circular en el territorio de la autoridad emisora. El concepto de «territorialidad de la moneda» o de «espacio monetario» del Estado requiere por una parte la renuncia integral por el Estado predecesor de su autoridad monetaria en el territorio considerado y, por otra parte, su sustitución por el Estado sucesor en las mismas prerrogativas en ese territorio. Pero esa renuncia y esa sustitución deben organizarse a partir de una realidad concreta, que es la imposibilidad de dejar un territorio sin circulación monetaria alguna el día en que tiene lugar la sucesión de Estados. La moneda dejada inevitablemente en circulación en el territorio por el Estado predecesor, y mantenida provisionalmente por el Estado sucesor, justifica que este último reclame lo que constituye la garantía o la cobertura en oro o en divisas de aquélla. Del mismo modo, los inmuebles y el activo de las sucursales del instituto central de emisión situados en el territorio al que se refiere la sucesión de Estados pasan al Estado sucesor según el principio de la «territorialidad monetaria» o del «espacio monetario» del Esta-

[136] *Appel contre une sentence du tribunal arbitral mixte hungaro-tchécoslovaque* (Universidad Peter Pazmany *c.* el Estado checoslovaco), fallo de 15 de diciembre de 1933, *C.P J.I.*, serie A/B, N.° 61, pag. 237.

[137] Comisión de Conciliacion franco-italiana, «Controversia relativa a la repartición de bienes de las autoridades locales cuyo territorio ha sido dividido por la frontera establecida en virtud del articulo 2 del Tratado de Paz —Decisiones 145 y 163, adoptadas respectivamente el 20 de enero y el 9 de octubre de 1953» [Naciones Unidas, *Recueil des sentences arbitrales,* vol. XIII (publicación de las Naciones Unidas, N.° de venta: 64.V.3), pág. 514]. (En el parrafo 17 del presente comentario se mencionan las disposiciones del parrafo 1 del anexo XIV del Tratado.)

[138] Veanse parrs. 8 a 11 del comentario de introducción a la sección 2, *supra.*

[139] Naciones Unidas, *Recueil des sentences arbitrales,* vol. XIII *(op. cit.),* pag. 519.

[140] D. Carreau, *Souveraineté et coopération monétaire internationale,* París, Cujas, 1970, pág. 27.

do. Debido a que la circulación monetaria implica un aspecto de garantía o de cobertura (es decir, de deuda pública en fin de cuentas), no se puede disociar esta circulación de su substrato o de su sostén normal constituido por todas las reservas de oro y de divisas y todo el activo del instituto de emisión. Esta inseparabilidad absoluta es en definitiva la expresión del carácter global y «mecanicista» del fenómeno monetario mismo.

24) En el estado actual del sistema monetario mundial, la moneda sólo tiene valor por la existencia de su cobertura en oro, por lo que sería inútil tratar de disociar, en la sucesión de Estados, a esta moneda de su contravalor. De ahí que sea necesario que el Estado sucesor que ejerce su jurisdicción sobre un territorio donde inevitablemente hay papel moneda en circulación reciba en oro y en divisas el monto correspondiente a la cobertura de esa emisión. Ello no ocurre siempre en la práctica. El principio de afectación o de destino de los símbolos monetarios al territorio al que se refiere la sucesión de Estados es aquí esencial. Si la moneda, las reservas de oro y de divisas y los símbolos monetarios de toda índole pertenecientes al Estado predecesor están situados provisional o circunstancialmente en el territorio al que se refiere la sucesión de Estados sin que el Estado predecesor haya tenido la intención de destinarlos a él, es evidente que no poseen ningún vínculo ni ninguna relación con el territorio y que no podrán pasar al Estado sucesor. El oro del Banco de Francia situado en Estrasburgo durante la guerra franco-alemana de 1870 no podía pasar a Alemania luego de la anexión de Alsacia y Lorena a ese país a menos que se hubiera establecido que ese oro se había «destinado» al territorio transmitido.

25) Al convertirse en Jordania, la Transjordania recibió por sucesión una parte del saldo de la Oficina Monetaria Palestina (Palestine Currency Board), estimada en un millón de libras esterlinas, pero debió pagar al Reino Unido una suma equivalente por otros conceptos[141].

26) Al desaparecer el imperio de los zares después de la primera guerra mundial, varios de sus territorios pasaron a Estonia, Letonia, Lituania y Polonia[142]. Los tratados de paz que se celebraron hicieron al nuevo régimen soviético plenamente responsable de la deuda correspondiente al papel moneda emitido por el Banco del Estado ruso en los cuatro países citados[143]. Las disposiciones de algunos de estos instrumentos indican que la República Socialista Federativa Soviética de Rusia (RSFSR) *liberaba* a esos Estados de sus respectivas partes de esa deuda como si se tratara de una excepción hecha por vía convencional a un principio de sucesión automática respecto de dicha deuda. En otras disposiciones se llegó incluso a señalar que el motivo de tal excepción era la destrucción sufrida por esos países durante la guerra[144]. Paralelamente, y en virtud de esos mismos tratados, se transfirió una parte de la cobertura metálica del Banco del Estado ruso a cada uno de esos Estados. El motivo invocado para ello en el caso de Polonia tiene cierto interés: los 30 millones de rublos oro que la RSFSR pagó por este concepto correspondían a la «participación activa» de los territorios polacos en la vida económica del imperio zarista.

Fondos de Estado

27) Por fondos públicos de Estado en el territorio al que se refiere la sucesión de Estados debe entenderse el numerario, las acciones y las participaciones que, además de formar parte del activo global del Estado, están vinculados con ese territorio como consecuencia de la soberanía que ejerce el Estado sobre esa región o de la actividad que desarrolla en ella. Si están vinculados a la actividad del Estado predecesor en relación con el territorio al que se refiere la sucesión de Estados, los fondos de Estado, líquidos o invertidos, pasan al Estado sucesor. En tal caso, el principio de la vinculación con la actividad es determinante. En efecto, es evidente que los fondos del Estado predecesor que se encuentren en tránsito por el territorio de que se trata, o están provisional o circunstancialmente situados en él, no pasan al Estado sucesor.

28) Los fondos públicos de Estado pueden ser líquidos o estar invertidos. Comprenden las participaciones y acciones de todo tipo. Por ello, la adquisición de «todos los bienes y posesiones» de los Estados alemanes en los territorios cedidos a Polonia comprendía también, según el Tribunal Supremo de Polonia, la transferencia al sucesor de la participación en el capital de una sociedad[145].

29) En relación con la «transmisión gratuita de derechos de propiedad sobre los bienes de Estado», la Unión de Repúblicas Socialistas Soviéticas recibió fondos públicos que se encontraban en la Ucrania transcarpática cedida por Checoslovaquia en virtud del Tratado de 29 de junio de 1945[146] dentro de los límites previstos en el Tratado de Saint-Germain-en-Laye, de 10 de septiembre de 1919.

Artículo 14.—Estado de reciente independencia

1. Cuando el Estado sucesor sea un Estado de reciente independencia:

[141] Véase el Acuerdo de 1.° de mayo de 1951 entre el Reino Unido y Jordania sobre el arreglo de cuestiones financieras dejadas en suspenso como consecuencia de la terminación del mandato para Palestina (Naciones Unidas, *Recueil des Traités,* vol. 117, pág. 39).

[142] No se menciona aquí el caso de Finlandia, que ya tenía autonomía monetaria bajo el antiguo régimen ruso, ni tampoco el de Turquía.

[143] Véanse los tratados con Estonia (2 de febrero de 1920), art. 12; con Letonia (11 de agosto de 1920), art. 16; con Lituania (12 de julio de 1920), art. 12; y con Polonia (18 de marzo de 1921), art. 19 (Sociedad de las Naciones, *Recueil des Traités,* vol. XI, pág. 29; vol. II, pág. 195; vol. III, pág. 105, y vol. VI, pág. 51).

[144] Véase B. Nolde, « La monnaie en droit international public », *Recueil des cours de l'Académie de droit international de La Haye, 1929-II,* París, Hachette, 1930, t. 27, pág. 295.

[145] Fallo del Tribunal Supremo de Polonia en el asunto de la Tesorería del Estado polaco *c.* Deutsche Mittelstandskasse (1929). (Resumen preparado por la Secretaría en *Anuario... 1963,* vol. II, pág. 155, documento A/CN.4/157, párr. 337.)

[146] Véase *supra,* nota 132.

a) los bienes de Estado inmuebles del Estado predecesor situados en el territorio al que se refiera la sucesión de Estados pasarán al Estado sucesor;

b) los bienes inmuebles que, habiendo pertenecido al territorio al que se refiera la sucesión de Estados, estén situados fuera de él y se hayan convertido durante el período de dependencia en bienes de Estado del Estado predecesor pasarán al Estado sucesor;

c) los bienes de Estado inmuebles del Estado predecesor distintos de los mencionados en el apartado *b*, y situados fuera del territorio al que se refiera la sucesión de Estados, a cuya creación haya contribuido el territorio dependiente, pasarán al Estado sucesor en proporción a la aportación del territorio dependiente;

d) los bienes de Estado muebles del Estado predecesor vinculados a la actividad del Estado predecesor en relación con el territorio al que se refiera la sucesión de Estados pasarán al Estado sucesor;

e) los bienes muebles que, habiendo pertenecido al territorio al que se refiera la sucesión de Estados, se hayan convertido durante el período de dependencia en bienes de Estado del Estado predecesor pasarán al Estado sucesor;

f) los bienes de Estado muebles del Estado predecesor distintos de los mencionados en los apartados *d* y *e*, a cuya creación haya contribuido el territorio dependiente, pasarán al Estado sucesor en proporción a la aportación del territorio dependiente.

2. Cuando un Estado de reciente independencia esté formado por dos o más territorios dependientes, el paso de los bienes de Estado del Estado o los Estados predecesores al Estado de reciente independencia se regirá por las disposiciones del párrafo 1.

3. Cuando un territorio dependiente pase a formar parte del territorio de un Estado que no sea el Estado que era responsable de sus relaciones internacionales, el paso de los bienes de Estado del Estado predecesor al Estado sucesor se regirá por las disposiciones del párrafo 1.

4. Los acuerdos que se celebren entre el Estado predecesor y el Estado de reciente independencia para regular la sucesión en los bienes de Estado de manera distinta a la que resulte de la aplicación de los párrafos 1 a 3 no podrán menoscabar el principio de la soberanía permanente de cada pueblo sobre sus riquezas y sus recursos naturales.

Comentario

1) El artículo 14 se refiere a la sucesión de bienes de Estado en el caso de los Estados de reciente independencia. La expresión «Estado de reciente independencia», tal como se utiliza en el proyecto, se define en el apartado *e* del párrafo 1 del artículo 2, por lo que debe consultarse el párrafo pertinente del comentario a ese artículo[147].

[147] Véase *supra*, párr. 6 del comentario al artículo 2.

2) A diferencia de lo que sucede con otras categorías de sucesión de Estados, en las que hasta el momento de la sucesión el Estado predecesor posee el territorio a que se refiere la sucesión de Estados y ejerce su plena soberanía sobre él, la sucesión regulada por este artículo supone la existencia de un territorio dependiente o no autónomo que tiene una condición jurídica especial en virtud de la Carta de las Naciones Unidas. Como afirma la Declaración sobre los principios de derecho internacional referentes a las relaciones de amistad y a la cooperación entre los Estados de conformidad con la Carta de las Naciones Unidas[148], tal territorio

> tiene, en virtud de la Carta, una condición jurídica distinta y separada de la del territorio del Estado que lo administra; y esa condición jurídica distinta y separada conforme a la Carta existirá hasta que el pueblo de la colonia o el territorio no autónomo haya ejercido su derecho de libre determinación de conformidad con la Carta y, en particular, con sus propósitos y principios.

Además, de conformidad con la resolución 1514 (XV) de la Asamblea General, de 14 de diciembre de 1960, todos los pueblos, incluso si no son políticamente independientes en un cierto momento de su historia, poseen los atributos de la soberanía nacional inherente a su existencia como pueblos. Tampoco cabe duda, como se explica más adelante (párrs. 26 a 32), que esos pueblos disfrutan del derecho de soberanía permanente sobre sus riquezas y recursos naturales.

3) Aunque podría plantearse la cuestión de si sería útil que la Comisión elaborara disposiciones especiales relativas a los Estados de reciente independencia, dado que el proceso de descolonización está prácticamente terminado, la Comisión no duda de la necesidad de incluir esas disposiciones en el presente proyecto. Un proyecto de artículos sobre un tema que, como la sucesión de Estados en materias distintas de los tratados, presupone necesariamente el ejercicio de un derecho que ocupa un lugar preeminente en la doctrina de las Naciones Unidas y que tiene el carácter de *jus cogens*, como es el derecho de los pueblos a la libre determinación, no puede pasar por alto la forma más significativa y extendida de realización de ese derecho en la historia reciente de las relaciones internacionales: el proceso de descolonización después de la segunda guerra mundial. De hecho, la Comisión no puede por menos de ser plenamente consciente del mandato preciso que ha recibido de la Asamblea General sobre su labor de codificación y desarrollo progresivo de las normas de derecho internacional relativas a la sucesión de Estados, en el sentido de que examine los problemas de la sucesión de Estados atendiendo debidamente a las opiniones de los Estados que han logrado la independencia después de la segunda guerra mundial[149]. Aunque el proceso de descolonización se ha efectuado ya en gran parte, no está completo todavía, como lo confirma el informe de 1980 del

[148] Resolución 2625 (XXV) de la Asamblea General, de 24 de octubre de 1970, anexo.

[149] Resoluciones 1765 (XVII), de 20 de noviembre de 1962, y 1902 (XVIII), de 18 de noviembre de 1963, de la Asamblea General.

Comité de los 25[150], cuando señala que todavía quedan por descolonizar muchos territorios dependientes o no autónomos. Además, la utilidad del presente proyecto de artículos no se limita a los territorios dependientes o no autónomos todavía por descolonizar. En muchos casos, los efectos de la descolonización, incluidos en particular los problemas de la sucesión en materia de bienes de Estado, siguen haciéndose sentir años después de conseguida la independencia política. La necesidad de incluir disposiciones relativas a los Estados de reciente independencia fue plenamente reconocida por la Comisión en el curso de sus trabajos sobre la sucesión de Estados en materia de tratados y se reflejó en el proyecto definitivo sobre este tema presentado en 1974 a la consideración de la Asamblea General, así como en la Convención de Viena de 1978, adoptada sobre la base de ese proyecto. En el presente caso, no existe razón alguna para apartarse de las categorías establecidas en el proyecto de artículos sobre la sucesión de Estados en materia de tratados; antes bien, las razones que abonan el mantenimiento de la categoría de sucesión que se refiere a un «Estado de reciente independencia» son igualmente poderosas, si no más, en el caso de la sucesión de Estados en lo que respecta a bienes, archivos y deudas de Estado. Además, vista la estrecha relación y el paralelismo existente entre las dos series de artículos, habría un vacío inexplicable en el presente proyecto si no se contemplara el caso de los Estados de reciente independencia.

4) El artículo 14 regula las diversas situaciones que pueden derivarse del proceso de descolonización: el caso más común de un Estado de reciente independencia que nace de un territorio dependiente; el caso en que el Estado de reciente independencia está formado por dos o más territorios dependientes (párr. 2); y el caso en que un territorio dependiente pasa a formar parte del territorio de un Estado ya existente pero que no es el Estado que le administraba (párr. 3). En todos estos casos, las normas relativas a la transmisión de los bienes de Estado deben ser las mismas, pues la base de la sucesión en cada caso es la misma: la descolonización. Por esta razón, como ya se ha indicado[151], la Comisión consideró oportuno ocuparse de este último caso en el presente artículo, mientras que en el proyecto de 1974 sobre la sucesión de Estados en materia de tratados dicho caso había sido incluido en las disposiciones del artículo 14 (Sucesión respecto de una parte de territorio)[152], puesto que se trata de la aplicabilidad del mismo principio —el principio de la «variabilidad del ámbito territorial del tratado»— a todas las situaciones previstas.

5) Las normas relativas al paso de los bienes de Estado en el caso de los Estados de reciente independencia difieren hasta cierto punto de las relativas a otras categorías de sucesión a fin de tener plenamente en cuenta las circunstancias especiales que rodean el nacimiento de esos Estados. El principio de la viabilidad del territorio es imperativo en el caso de los Estados que acceden a la independencia desde situaciones de dominio colonial, y el principio de la equidad exige que se dé un trato preferente a esos Estados en la regulación jurídica de la sucesión en materia de bienes de Estado. En consecuencia, se han de mencionar dos diferencias principales: en primer lugar, los bienes inmuebles situados en el territorio dependiente de que se trata y los bienes muebles vinculados a la actividad del Estado predecesor en relación con el territorio de que se trata pasarán, por regla general, al Estado sucesor al nacer el Estado de reciente independencia, ya esté formado por uno o por dos o más territorios dependientes, o en el momento de la descolonización como consecuencia de la integración o asociación con otro Estado existente, no siendo necesaria referencia alguna a un acuerdo, a diferencia del caso de los artículos que se refieren a otras categorías de sucesión. El hecho de que en el artículo 14 no se utilicen para el caso de los Estados de reciente independencia las expresions «a falta de un acuerdo» o «a menos que el Estado predecesor y el Estado sucesor hayan convenido en otra cosa», empleadas en otros artículos de la sección 2, se justifica no tanto porque, en rigor, pueda decirse que un territorio dependiente que todavía no es Estado posea la capacidad de concertar acuerdos internacionales sino, principalmente, porque se reconocen las circunstancias muy especiales que acompañan al nacimiento de los Estados de reciente independencia como consecuencia de la descolonización y que conducen, cuando se entablan negociaciones para conseguir la independencia, a resultados que casi siempre son claramente desfavorables para la parte que consigue la independencia debido a la desigualdad y falta de equilibrio de sus relaciones jurídicas y políticas con el anterior territorio metropolitano.

6) La segunda diferencia reside en la introducción de la idea de la contribución del territorio dependiente a la creación de ciertos bienes de Estado inmuebles y muebles del Estado predecesor de modo que esos bienes pasarán al Estado sucesor en proporción a la contribución del territorio dependiente. Esta disposición supone la aplicación concreta del concepto de equidad que forma parte del contenido material de una norma del derecho internacional positivo, destinada a preservar, entre otras cosas, el patrimonio y el legado histórico y cultural del pueblo que habita el territorio dependiente de que se trata. En los casos de Estados de reciente independencia, naciones enteras se ven afectadas por la sucesión de Estados que han contribuido a la creación del patrimonio del Estado predecesor. Es de todo punto equitativo que esos bienes pasen al Estado sucesor en proporción a la contribución del territorio dependiente a su creación.

7) En el *apartado* a *del párrafo 1* se regula el problema de los bienes de Estado inmuebles del Estado predecesor situados en el territorio que ha alcanzado la independencia. De conformidad con el principio de que el paso de

[150] Informe del Comité Especial encargado de examinar la situación con respecto a la aplicación de la Declaración sobre la concesión de la independencia a los países y pueblos coloniales *[Documentos Oficiales de la Asamblea General, trigésimo quinto período de sesiones, Suplemento N.° 23* (A/35/23/Rev.1].

[151] Véase *supra* párr. 75.

[152] Ese artículo corresponde al artículo 15 de la Convención de Viena de 1978.

los bienes de Estado se debe basar en el criterio de la vinculación de los bienes al territorio, en ese apartado se dispone, como en los artículos relativos a otras categorías de sucesión, que los bienes inmuebles así situados pasarán al Estado sucesor. Esta solución goza de general aceptación en la doctrina jurídica y en la práctica de los Estados, aunque ni la una ni la otra hacen siempre referencia expresa a los bienes «inmuebles» del Estado predecesor «situados en el territorio»; antes bien, suele hablarse de los bienes en general, independientemente de su naturaleza o de su situación geográfica. Así, si la norma es la transmisión general, ha de permitirse con mayor razón el paso al Estado sucesor de la categoría más limitada de bienes a que hace referencia el presente apartado.

8) Cabe mencionar a este respecto el primer párrafo del artículo 19 de la Declaración de principios relativa a la cooperación económica y financiera (acuerdos franco-argelinos de Evian), de 19 de marzo de 1962 que disponía que:

> El patrimonio inmobiliario del Estado [frances] en Argelia sera transmitido al Estado argelino [ ][153]

Efectivamente, todo el patrimonio inmobiliario militar francés, así como una gran parte del patrimonio inmobiliario civil (con la excepción de determinados bienes conservados por acuerdo y de otros que son objeto de un litigio aún pendiente) pasaron gradualmente con el curso de los años al Estado argelino.

9) Muchos instrumentos bilaterales o textos unilaterales de la Potencia administradora o de constitución se limitan a consignar la renuncia expresa y sin contrapartida del Estado predecesor a todos los bienes estatales, e incluso más ampliamente, a todos los bienes públicos sin distinción situados en el territorio al cual se refiere la sucesión de Estados. Por ejemplo, la Constitución de la Federación de Malasia (1957) establece que todos los bienes y activos situados en la Federación o en una de las colonias que pertenecían al Gobierno de Su Majestad Británica pasarán a pertenecer a la Federación o a uno de sus Estados a partir de la fecha de la proclamación de la independencia. El término utilizado, de carácter general y sin restricciones ni especificaciones, autoriza la transmisión de todos los bienes, cualquiera que sea su clase, del Estado predecesor[154]. Cabe mencionar a este respecto la Declaración Final de la Conferencia Internacional de Tánger, firmada en Tánger el 29 de octubre de 1956, aunque no resulte estrictamente aplicable, pues la Administración Internacional de Tánger no puede ser considerada como un Estado. En el artículo 2 del Protocolo anexo a la misma se dice que el Estado marroquí, «que recupera la posesión de los dominios público y privado confiados a la Administración Internacional [...] recibe los bienes propios de esta última [...]»[155]. Puede citarse también como ejemplo el «proyecto de acuerdo sobre medidas transitorias», de 2 de noviembre de 1949, entre Indonesia y los Países Bajos, concertado al finalizar la Conferencia de Mesa Redonda de La Haya (agosto-noviembre de 1949)[156], donde se decidió la transmisión de todos los bienes, y no sólo de los inmuebles, del patrimonio público y privado neerlandés en Indonesia. En virtud de un acuerdo militar subsiguiente, se transmitieron a Indonesia, además de algunos buques de guerra y material militar de conservación de la flota que eran bienes muebles, todas las instalaciones y equipo fijo que utilizaban las tropas coloniales[157]. Asimismo, cuando se produjo la independencia de Chipre, todos los bienes (incluidos los bienes inmuebles) del Gobierno de la colonia pasaron a ser propiedad de la República de Chipre[158]. Por su parte, Libia obtuvo «los bienes muebles e inmuebles situados en Libia [...] propiedad del Estado italiano, ya sea en su propio nombre o en nombre de la administración italiana de Libia»[159]. Especialmente, se transfirieron de inmediato «los bienes de dominio público *(demanio pubblico)* y el patrimonio inalienable *(patrimonio indisponibile)* del Estado en Libia», así como «los bienes del Partido Fascista y de sus organizaciones en Libia»[160]. Asimismo, Birmania debía suceder en todos los bienes de dominio público y privado del Gobierno colonial[161], inclusive las instalaciones militares fijas del Reino Unido en Birmania[162].

10) La Comisión no ignora que se han celebrado acuerdos entre el Estado predecesor y el Estado sucesor de reciente independencia en virtud de los cuales éste ha renunciado en favor de aquél a su derecho de propiedad sobre la parte de los bienes de Estado que se le ha transmitido en el momento de la sucesión de Estados[163]. Los

---

[153] Naciones Unidas, *Recueil des Traites,* vol. 507, pag. 64

[154] *Materials on Succession of States* (publicacion de las Naciones Unidas, N ° de venta E/F 68 V 5), pags. 85 y 86 Vease tambien la Constitucion del Estado independiente de Samoa Occidental (1962), donde se dice· «Todo bien que inmediatamente antes de la independencia pertenecia a Su Majestad [.] o a la Corona [.] pasara a pertenecer a partir de la fecha de la independencia a Samoa Occidental» (*ibid* , pag 117)

[155] Naciones Unidas, *Recueil des Traités,* vol 263, pag. 170.

[156] *Ibid* , vol. 69, pag 267

[157] *Ibid* , pag. 289.

[158] Tratados relativos a la creacion de la Republica de Chipre, firmados en Nicosia el 16 de agosto de 1960, con anexos, apendices, mapas, etc (*Ibid* , vol. 382, anexo E, pags. 131 a 139, art. 1, y *passim.*)

[159] Resolucion 388 (V) de la Asamblea General, de 15 de diciembre de 1950, titulada «Disposiciones economicas y financieras relativas a Libia», art 1

[160] *Ibid* En los articulos 822 a 828 del Codigo Civil italiano se determina especialmente el patrimonio inalienable, que se refiere sobre todo a las minas, canteras, bosques, cuarteles (que son bienes inmuebles), armas, municiones, etc (que son bienes muebles).

[161] Vease «Government of Burma Act, 1935» (Reino Unido, *The Public General Acts, 1935-36,* H M. Stationery Office, vol. I, cap 3, pag 332)

[162] Vease Reino Unido, *Treaty between the Government of the United Kingdom and the Provisional Government of Burma regarding the recognition of Burmese independence and related matters,* anexo: «Defence Agreement signed on the 29 August 1947 in Rangoon», Cmd 7360, Londres, H M. Stationery Office, 1948

[163] Vease G Fouilloux, «La succession aux biens publics français dans les Etats nouveaus d'Afrique», en *Annuaire français de droit international, 1965,* Paris, vol. XI, pags. 885 a 915; c *idem,* «La succession des Etats de l'Afrique du Nord aux biens publics français», en *Annuaire de l'Afrique du Nord, 1966,* Paris, pags. 51 a 79.

acuerdos de independencia fueron seguidos de diversos protocolos relativos a los bienes, en virtud de los cuales el Estado de reciente independencia no sucedía en todos los bienes pertenecientes al Estado predecesor. Esto tenía generalmente por objeto satisfacer necesidades comunes en un clima de estrecha cooperación entre el antiguo Estado metropolitano y el Estado de reciente independencia. Sin embargo, las formas de esos acuerdos han variado. En algunos casos se han mantenido provisionalmente el *statu quo* anterior a la independencia, es decir, la ausencia de toda la transmisión de bienes[164]. En otros casos se afirma, en principio, la transmisión del patrimonio (público y privado) del anterior Estado metropolitano, pero esa transmisión se limtia en su aplicación concreta a los bienes que no son necesarios para el funcionamiento de sus diversos servicios, militares o civiles[165]. A veces, en el acuerdo con el territorio que ha alcanzado la independencia se transfiere claramente todo el dominio público y privado al Estado sucesor, que lo incorpora a su patrimonio, pero que, en virtud del mismo acuerdo, procede expresamente a la retrocesión de determinadas partes, bien en propiedad, bien en usufructo[166]. En determinados casos, el Estado de reciente independencia consintió en un reparto de bienes entre él y el Estado metropolitano, sin que se pudiese determinar el criterio que regía este reparto, salvo invocando, en un contexto amplio, la necesidad de la asistencia técnica y de una presencia del Estado antes metropolitano[167]. Por último, se han dado casos en que se ha desechado convencionalmente la distinción entre dominio público y privado, del territorio o del Estado metropolitano, para proceder a una partición que responda a las «necesidades respectivas» expresadas por ambos Estados en diversos acuerdos de cooperación:

> Las partes contratantes convienen en sustituir el ajuste en materia de bienes basado en la naturaleza de los bienes por un ajuste global basado en la equidad, que satisfaga sus necesidades respectivas[168]

11) Sin embargo, debe señalarse que, en general, estos instrumentos tenían carácter transitorio. La evolución más equilibrada de las relaciones políticas entre el Estado predecesor y el Estado sucesor de reciente independencia ha permitido en muchos casos al Estado sucesor, después de una etapa más o menos larga, recuperar los bienes de Estado inmuebles situados en su territorio que habían sido objeto de acuerdos con el antiguo Estado metropolitano.

12) Los *apartados* b *y* e *del párrafo 1* del artículo 14 se ocupan de un problema exclusivo de los Estados de reciente independencia. Se refieren a los casos de los bienes muebles e inmuebles que, antes del período de dependencia, pertenecían al territorio al que se refiere la sucesión de Estados. Puede muy bien ocurrir que, durante el período de su dependencia, todos esos bienes o parte de ellos hayan pasado al Estado predecesor que administraba el territorio. Podría tratarse de bienes inmuebles como embajadas o edificios administrativos o de bienes muebles de interés cultural o histórico. En los apartados se establece la norma de la restitución de esos bienes a su anterior propietario. El texto del apartado *b* se refiere a los «bienes inmuebles» y el del apartado *e* a los «bienes muebles» y se declara en ambos que esos bienes pasarán al Estado sucesor. En el proyecto provisional se habían excluido del párrafo 1 los bienes inmuebles en el presente caso, al considerarse que la disposición actualmente contenida en el apartado *a* del párrafo 1 abarcaba todos «los bienes de Estado inmuebles del Estado predecesor situados en el territorio», incluidos los bienes inmuebles que habían pertenecido al territorio antes de que éste alcanzase la independencia. Sin embargo, en segunda lectura, la Comisión, para evitar problemas de interpretación, estimó apropiado prever expresamente ese caso en el párrafo 1, en lo que respecta también a los bienes inmuebles.

---

[164] Acuerdo entre el Gobierno de la Republica Francesa y el Gobierno de la Republica del Chad relativo a las disposiciones transitorias aplicables hasta la entrada en vigor de los acuerdos de cooperacion entre la Republica Francesa y la Republica del Chad, firmado en Paris el 12 de julio de 1960, art 4 [*Materials on Succession of States (op cit)*, pags 153 y 154] Mas tarde, el 25 de octubre de 1961, se firmo un protocolo de acuerdo patrimonial, que respondia a las preocupaciones de ambos Estados de satisfacer las «necesidades respectivas» y conducia al Estado sucesor a renunciar a la transmision de determinados bienes [vease el Decreto N ° 63-271, de 15 de marzo de 1963, donde se publico el Protocolo de acuerdo patrimonial entre Francia y la Republica del Chad, de fecha 25 de octubre de 1961 (con el texto del protocolo como anexo), en *Journal officiel de la Republique française, Lois et decrets,* Paris, 95 ° año, N ° 69, 21 de marzo de 1963, pags 2721 y 2722]

[165] Vease el Decreto N ° 63-270, de 15 de marzo de 1963, que promulga el Convenio relativo a la liquidacion patrimonial entre Francia y el Senegal, firmado el 18 de septiembre de 1962 (con el texto del convenio como anexo) (*ibid* , pag 2720) En su articulo 1 se enuncia el principio de la transmision de «la propiedad de las dependencias patrimoniales inscritas [.] a nombre de la Republica Francesa» en el Senegal Pero el articulo 2 precisa «no obstante, son propiedad de la Republica Francesa, y estan inscritas a su nombre, las dependencias patrimoniales consideradas necesarias para el funcionamiento de sus servicios [ ] y que se enumeran» en un anexo No se trata de la *utilizacion* de bienes patrimoniales para satisfacer las necesidades de los servicios franceses, sino de la *propiedad de esos bienes*

[166] Un caso tipico figura en el Acuerto patrimonial entre Francia y Mauritania, de 10 de mayo de 1963 (Decreto de publicacion N ° 63-1077), de 26 de octubre de 1963) (*ibid.*, 95 ° año, N ° 256, 31 de octubre de 1963, pags 9707 y 9708) En virtud del articulo 1, se cede a titulo definitivo el patrimonio publico y el patrimonio privado En el articulo 2 se otorga la propiedad de algunos bienes publicos necesarios para los servicios franceses. En el articulo 3 se retrocede a Francia la propiedad de inmuebles militares para fines de vivienda En el articulo 4 se reconoce la libre disposicion por Francia «de las instalaciones necesarias para el desempeño de la mision de defensa confiada a las fuerzas militares francesas» en el marco de un acuerdo de defensa.

[167] Vease el Decreto N.° 63-268, de 15 de marzo de 1963, por el que se publico el Protocolo de acuerdo patrimonial entre Francia y la Republica Gabonesa, de 6 de junio de 1961 (*ibid.*, 95.° año, N ° 69, 21 de marzo de 1963, pags. 2718 y 2719).

[168] Art 31 del Acuerdo franco-malgache de 27 de junio de 1960 sobre cooperacion monetaria, economica y financiera, aprobado por una ley malgache de 5 de julio de 1960 y por una francesa de 18 de julio de 1960 (*ibid* , 92 ° año, N ° 167, 20 de julio de 1960, pag 6615) El 18 de octubre de 1961 se firmo un Protocolo patrimonial franco-malgache [Decreto N ° 63-269, de 15 de marzo de 1963, por el que se publica ese protocolo (*ibid.*, 95 ° año, N.° 69, 21 de marzo de 1963, pags. 2719 y 2720)] En el se confirma la situacion creada por otro acuerdo de cooperacion economica, de 27 de junio de 1960, y se reconoce —solo en ese contexto— a Madagascar la propiedad de las restantes dependencias patrimoniales, a reserva, no obstante, de la propiedad de inmuebles y construcciones militares atribuida a Francia.

13) Es necesario regular explícitamente la situación prevista por los apartados *b* y *e* del párrafo 1, aunque pudiera considerarse que constituye un aspecto particular de la cuestión más general relacionada con los *«biens propres»* del territorio dependiente. Las disposiciones del artículo 14 no se aplican a los bienes pertenecientes al territorio no autónomo, pues esos bienes no están afectados por la sucesión de Estados. En términos generales, las colonias disfrutaban de un régimen especial de conformidad con lo que se ha calificado de especialidad legislativa y convencional. Poseían una cierta personalidad internacional que les permitía ser propietarias de bienes dentro y fuera de su territorio. Por consiguiente, no se ve la razón de que la sucesión sea la causa de que las colonias pierdan sus bienes. A falta de una reglamentación expresa de la situación prevista por los apartados *b* y *e* del párrafo 1, podrían plantearse dudas en cuanto a si, en el caso de un Estado que se ha convertido en territorio dependiente, los bienes que, habiendo pertenecido a ese Estado, han pasado a la Potencia administradora han de seguir siendo considerados como bienes del territorio dependiente o no.

14) Debe observarse que, a diferencia de los demás apartados del párrafo 1, en los apartados *b* y *e* no se mencionan al principio de la frase los «bienes de Estado», sino solamente los «bienes». Ello tiene por finalidad ampliar el ámbito de aplicación a fin de incluir los bienes que, antes del período de dependencia, pertenecían al territorio del Estado sucesor de reciente independencia, tanto si ese territorio, durante el período anterior a la dependencia, era un Estado independiente como si constituía una entidad autónoma de otro tipo, tal como un grupo tribal o una administración local.

15) El *apartado* c *del párrafo 1* del artículo 14 se refiere a la distribución entre el Estado predecesor y el Estado sucesor de los bienes de Estado inmuebles del Estado predecesor distintos de los mencionados en el apartado *b*, y situados fuera del territorio al que se refiera la sucesión de Estados, y cuya creación haya contribuido el territorio dependiente. Al igual que en el caso del apartado *b*, se ha incluido esta disposición en la segunda lectura en el párrafo 1 con el fin de hacerlo lo más completo posible y evitar los problemas de interpretación que podría suscitar una laguna a este respecto. El apartado *c* corresponde a la disposición del apartado *f*, que se refiere a la distribución entre el Estado predecesor y el Estado sucesor de los bienes de Estado muebles del Estado predecesor distintos de los comprendidos en los apartado *d* y *e*, a cuya creación haya contribuido el territorio dependiente. Al igual que el apartado *e*, el apartado *f* trata de tales bienes muebles independientemente del hecho de que estén situados en el territorio del Estado predecesor, del Estado sucesor o de un tercer Estado. A este respecto, cabe preguntarse, por ejemplo, si los Estados sucesores pueden reivindicar una parte de las suscripciones hechas por los Estados administradores al capital de instituciones financieras internacionales o regionales, como el Banco Mundial. Aunque no parece haber precedentes sobre la distribución de esos haberes entre el Estado predecesor y el Estado sucesor, puede muy bien plantearse esta cuestión habida cuenta de que la participación en diversos órganos intergubernamentales de carácter técnico está abierta a los territorios dependientes en cuanto tales. Pueden considerarse esos bienes como pertenecientes de derecho al territorio dependiente en la proporción determinada por la contribución del territorio. La Comisión considera que la norma contenida en el apartado *f*, así como la norma análoga prevista en el apartado *e*, permitirá resolver más fácil y equitativamente muchos de los problemas que surjan a este respecto.

16) El *apartado* d *del párrafo 1* del artículo 14 se refiere a los bienes de Estado muebles «vinculados a la actividad del Estado predecesor en relación con el territorio al que se refiera la sucesión de Estados», y enuncia la norma comúnmente adoptada para el traspaso de parte del territorio de un Estado, la separación de parte o partes del territorio de un Estado, y la disolución de un Estado[169]. Debe observarse que están excluidos de esta regla los bienes de Estado muebles que se hallen en el territorio dependiente exclusivamente con carácter transitorio o accidental (como el oro del Banco de Francia que fue evacuado al Africa occidental durante la segunda guerra mundial), ya que no están efectivamente vinculados con la actividad del Estado «en relación con el territorio al que se refiera la sucesión de Estados».

17) La práctica de los Estados relativa a la norma enunciada en el párrafo 1 puede examinarse en relación con las dos categorías principales de bienes de Estado muebles, es decir, la moneda y los fondos de Estado.

18) La práctica de los Estados relativa a la moneda no es uniforme, aunque es un principio firmemente establecido el de que el privilegio de emisión pertenece al Estado sucesor, ya que es un derecho de regalía y un atributo del poder público. En ese sentido, por lo que se refiere al privilegio de emisión, no se trata de una cuestión de sucesión de Estados; el Estado predecesor pierde su privilegio de emisión en el territorio dependiente y el Estado de reciente independencia ejerce su propio privilegio, que dimana de su soberanía, al obtener la independencia. Tampo se refiere directamente a la sucesión de Estados la cuestión de los signos monetarios emitidos en el territorio dependiente por su propio instituto de emisión.

19) Entre los ejemplos que pueden darse está el de las diversas colonias de América Latina que alcanzaron la independencia a principios del siglo XIX, y en las que la moneda española no fue, en general, suprimida. Las distintas repúblicas se limitaron a sustituir en las monedas en circulación la efigie y el nombre de Su Majestad Católica por un sello, las armas o inscripciones propias del nuevo Estado o a denominar de otra forma el peso español, sin modificar su valor ni la estructura monetaria.

[169] Conviene remitirse a este respecto a lo dicho en los párrafos 8 a 11 del comentario de introducción a la sección 2, que se aplican al presente apartado.

20) En el caso de la India, ese país obtuvo por sucesión los haberes en libras del Reserve Bank of India, estimados en 1.160 millones de libras[170]. Sin embargo, su utilización no fue libre, sino que tuvo lugar progresivamente. Se colocó una suma de 65 millones de libras en una cuenta libre y el resto, es decir, la mayor parte de los haberes, se ingresó en una cuenta bloqueada. La India debía transferir determinadas sumas al Reino Unido por concepto de fondos de operación («working balances»), que se acreditaban a una cuenta abierta por el Banco de Inglaterra a nombre del Pakistán. Mediante diversos acuerdos que celebró el Reino Unido con la India y con el Pakistán en 1948 y 1949 se precisaron las condiciones de utilización[171].

21) El Gobierno francés retiró su moneda de los establecimientos franceses de la India, pero se avino a pagar una indemnización. El artículo XXIII del Acuerdo franco-indio de 21 de octubre de 1954 establece que:

> El Gobierno frances reembolsara al Gobierno de la India, dentro del plazo de un año a partir de la transmision *de facto,* el valor nominal equivalente en libras esterlinas o rupias indias de la moneda retirada de la circulacion en los establecimientos despues de la transmision *de facto*[172]

22) Como la práctica de los Estados no es uniforme, no puede enunciarse una norma aplicable a todas las situaciones relativas a la sucesión en materia de moneda. Es necesario examinar la situación concreta en la fecha de la sucesión. Si la moneda es emitida por un instituto de emisión propio del territorio, la independencia no alterará esta situación. En cambio, si se mantiene en circulación la moneda emitida para el territorio por un instituto «metropolitano» de emisión y bajo la responsabilidad de éste, la emisión debe tener una cobertura de oro y reservas por las razones ya expuestas en el comentario al artículo 13.

23) En lo que se refiere a los fondos de Estado, pueden darse los siguientes ejemplos. Al término del mandato francés, Siria y el Líbano sucedieron conjuntamente en los haberes de los «intereses comunes», que comprendían la tesoría de esos «intereses» así como las utilidades obtenidas por ambos Estados de diversas concesiones. Los dos países obtuvieron por sucesión los haberes de la Banque de Syrie et du Liban, si bien la mayor parte de esos haberes quedó bloqueada y fue liberada progresivamente a lo largo de un período que se extendió hasta 1958[173]. Por lo que respecta a los anticipos hechos por el Reino Unido en el pasado para enjugar los déficit presupuestarios de Birmania, aquél renunció al reembolso de 15 millones de libras esterlinas y, en cuanto al resto, concedió a Birmania un plazo de 20 años para su amortización sin interés a partir del 1.° de abril de 1952. La antigua Potencia colonial renunció de este modo al reembolso de los gastos que había efectuado en la administración civil de Birmania a partir de 1945, durante el período de reconstrucción[174].

24) El *párrafo 2* se refiere a los casos de los Estados de reciente independencia formados por dos o más territorios dependientes. Dicho párrafo señala que se aplicarán a esos casos las normas generales establecidas en el párrafo 1 del artículo 14. Como ejemplo de esta clase de Estados de reciente independencia puede citarse a Nigeria (constituida con cuatro antiguos territorios: la colonia de Lagos, los dos protectorados de Nigeria septentrional y Nigeria meridional y la región septentrional del territorio de Camerún bajo fideicomiso británico), Ghana (que se formó con la antigua colonia de la Costa de Oro, Ashanti, el Protectorado de los territorios septentrionales y el territorio en fideicomiso del Togo), la Federación Malaya (surgida en 1957 de dos colonias, Malacca y Penang, y nueve protectorados). La Comisión no ve ninguna razón para desviarse de la fórmula contenida en el párrafo 1 del artículo 30 de la Convención de Viena de 1978, que se ocupa del caso de Estados de reciente independencia formados de dos o más territorios del mismo modo que del caso de Estados de reciente independencia que surgen de un territorio dependiente, para los efectos de aplicar las normas generales sobre sucesión en los tratados.

25) El *párrafo 3* se refiere a un territorio dependiente que pase a formar parte del territorio de un Estado existente distinto del Estado que administraba el territorio dependiente. Como ya se ha explicado[175], la Comisión estimó más indicado ocuparse de este caso junto con el caso de Estados de reciente independencia, a diferencia de la Convención de Viena de 1978, que incluía aquel caso en la «sucesión respecto de una parte de territorio» junto con el caso del simple traspaso de una parte de territorio. La asociación o integración con un Estado independiente es una forma de aplicación del derecho de libre determinación por el pueblo, del mismo modo que el establecimiento de un Estado soberano o independiente, como se afirma claramente en la Declaración de los principios de derecho internacional referentes a las relaciones de amistad y a la cooperación entre los Estados de conformidad con la Carta de las Naciones Unidas. Por consiguiente, es más lógico incluir el presente párrafo en un artículo que trata de los Estados de re-

---

[170] Vease Acuerdo financiero relativo a los saldos en libras esterlinas de la India (con canje de notas), firmado en Londres el 14 de agosto de 1947 (Naciones Unidas, *Recueil des Traites*, vol 11, pag 371

[171] Para mas detalles, vease I Paenson, *Les consequences financieres de la succession des Etats (1932-1953),* Paris, Domat-Montchrestien, 1954, *passim,* y especialmente pags 65, 66 y 80

[172] Francia, Ministerio de Asuntos Exteriores, *Recueil des traites et accords de la France, annee 1962,* Paris, 1962, pag 535, texto ingles en. India, *Foreign Policy of India Texts of Documents, 1947-64,* Nueva Delhi, Lok Sabha (Secretaria), 1966, pag 212

[173] Con respecto a Siria, veanse el Convenio de liquidacion, el Convenio de saldo de los creditos y el Acuerdo de pagos, los tres de 7 de febrero de 1949 (*Journal officiel de la Republique française, Lois et decrets,* Paris, 82 ° año, N ° 60, 10 de marzo de 1950, pags 2697 a 2700), y, con respecto al Libano, el Acuerdo monetario y financiero franco-libanes de 24 de enero de 1948 (*ibid* , 14 y 15 de marzo de 1949, 81 ° año, N ° 64, 14 y 15, pags 2651 a 2654, igualmente en Naciones Unidas, *Recueil des Traites,* vol 173, pag 99)

[174] El Reino Unido reembolso asimismo a Birmania los gastos de avituallamiento del ejercito britanico en que habia incurrido durante la campaña de 1942 y determinados gastos relacionados con la desmovilizacion

[175] Vease *supra,* parr 75

ciente independencia. Habida cuenta de la analogía básica entre las cuestiones que plantea una sucesión en materia de bienes de Estado por un Estado de reciente independencia y una sucesión por el Estado sucesor con el que se ha integrado o asociado un territorio dependiente, el presente párrafo establece la aplicación a ambos casos de las mismas normas generales previstas en el párrafo 1 del artículo.

26) El *párrafo 4* es una disposición que confirma la supremacía del principio de la soberanía permanente de cada pueblo sobre sus riquezas y recursos naturales respecto de los cuales puedan haberse concluido acuerdos entre el Estado predecesor y el Estado de reciente independencia para determinar la sucesión de los bienes de Estado de un modo distinto al que resulte de la aplicación de los principios contenidos en el artículo 14. El principio de la soberanía permanente de todos los pueblos sobre sus riquezas y recursos naturales ha sido afirmado de modo enérgico en diversas resoluciones de la Asamblea General y en otros instrumentos de las Naciones Unidas[176].

27) La elaboración de la Carta de Derechos y Deberes Económicos de los Estados bajo los auspicios de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo tiene gran importancia entre los nuevos acontecimientos que se han producido en el sistema de las Naciones Unidas en la esfera de la soberanía permanente sobre los recursos naturales. Esta Carta, adoptada por la Asamblea General de las Naciones Unidas en su resolución 3281 (XXIX), de 12 de diciembre de 1974, según la resolución,

constituiría un instrumento eficaz para crear un nuevo sistema de relaciones económicas internacionales basado en la equidad, la igualdad soberana y la interdependencia de los intereses de los países desarrollados y los países en desarrollo.

Entre los 15 principios fundamentales que, según esta Carta (cap. I), deben regir las relaciones entre los Estados, tanto las económicas como las políticas, figura :

Reparación de las injusticias existentes por imperio de la fuerza que *priven a una nación de los medios naturales necesarios para su desarrollo normal**.

Los bienes de Estado se encuentran evidentemente entre esos «medios naturales necesarios». El artículo 2 (párr. 1) de la Carta indica que:

Todo Estado tiene y ejerce libremente soberanía plena y permanente, incluso posesión, uso y disposición, sobre toda su riqueza, recursos naturales y actividades económicas.

Aclarando la parte del preámbulo de la resolución ya citada anteriormente, el artículo 16 (párr. 1) afirma que:

Es derecho y deber de todos los Estados, individual y colectivamente, eliminar el colonialismo [...], el neocolonialismo [...], así como las consecuencias económicas y sociales de [éstos] como condición previa para el desarrollo. Los Estados que practican esas políticas coercitivas son económicamente responsables ante los países, territorios y pueblos afectados, en lo que respecta a la *restitución** y la plena compensación por la explotación y el agotamiento de los recursos naturales y de toda otra índole de esos países, territorios y pueblos, así como por los daños causados a esos recursos. Es deber de todos los Estados prestarles asistencia.

28) La Asamblea General, reunida en período extraordinario de sesiones por primera vez en la historia de las Naciones Unidas para examinar problemas económicos a raíz de la «crisis energética», destacó debidamente la «plena soberanía permanente de los Estados sobre sus recursos naturales y todas sus actividades económicas» en su Declaración sobre el establecimiento de un nuevo orden económico internacional [resolución 3201 (S-VI), de 1.° de mayo de 1974]. Y en la sección VIII de su Programa de acción sobre el estalecimiento de un nuevo orden económico internacional [resolución 3202 (S-VI), de 1.° de mayo de 1974] la Asamblea General afirma que:

Debe hacerse todo lo posible para:

a) Anular las tentativas de impedir el ejercicio libre y eficaz de los derechos de todo Estado a la soberanía plena y permanente sobre sus recursos naturales.

29) Del mismo modo que los individuos son iguales ante la ley en una sociedad nacional, todos los Estados, se dice, son iguales en el plano internacional. Pero esta igualdad formal va acompañada de desigualdades patentes entre los Estados, hasta que la soberanía, como sistema de referencia, no se enriquezca con la dimensión de la independencia económica. Cuando las bases elementales de la independencia nacional no existen en el plano económico, sería quimérico hablar del principio de la igualdad de los Estados. Por consiguiente, si se quiere realmente que el principio de la igualdad soberana de los Estados deje de ser en gran parte ilusorio, habrá que adaptar a las condiciones modernas la formulación de este principo a fin de que pueda restituir al Estado las bases elementales de su independencia nacional en el plano económico. A tal fin, el principio de independencia económica, investido de una función jurídica nueva y capital, y elevado al rango de principio de derecho internacional contemporáneo, debe traducirse especialmente en el derecho de los pueblos a disponer de sus recursos naturales, junto con la prohibición de todas las formas de intervención ilegítima en los asuntos económicos de los Estados y la prohibición del uso de la fuerza y de toda forma de coerción en las relaciones económicas y comerciales. Sobre la base de la resolución 1514 (XV) de la Asamblea General, de 14 de diciembre de 1960, en la que no se ha pasado por alto el derecho de los pueblos a disponer de sus riquezas naturales, y sobre todo de la resolución 1803 (XVII) y otras resoluciones subsiguientes, en las que se ha afirmado el principio de la soberanía permanente de los Estados sobre sus recursos naturales[177], pueden apreciarse los esfuerzos de la Asamblea General para conferir categoría jurídica a este

[176] Véanse, por ejemplo, las resoluciones de la Asamblea General: 626 (VII), de 21 de diciembre de 1952; 1803 (XVII), de 14 de diciembre de 1962; 2158 (XXI), de 25 de noviembre de 1966; 2386 (XXIII), de 19 de noviembre de 1968; 2692 (XXV), de 11 de diciembre de 1970. Véanse también las resoluciones del Consejo Económico y Social 1737 (LIV), de 4 de mayo de 1973, y 1956 (LIX), de 25 de julio de 1975. Véase asimismo el párrafo 2 del artículo 1 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos [resolución 2200 A (XXI) de la Asamblea General, de 16 de diciembre de 1966, anexo].

[177] Véase la nota 176.

aspecto fundamental del principio de la independencia económica y para remediar el hecho inquietante de que la disparidad entre los Estados desarrollados y los Estados en desarrollo sea cada vez mayor.

30) Estos principios son los que deben servir de referencia para contrastar la validez de los acuerdos llamados de «cooperación» o de «transmisión», al igual que todos los instrumentos bilaterales que, so pretexto de establecer vínculos llamados «especiales» o «privilegiados» entre los nuevos Estados y las antiguas Potencias coloniales, imponen a los primeros condiciones excesivas, ruinosas para su economía. La validez de las relaciones convencionales de esta naturaleza debe medirse según el grado en que en ellas se respetan los principios de libre determinación política y de independencia económica. En opinión de algunos miembros de la Comisión, los acuerdos que contravengan esos principios deberían tenerse por nulos *ab initio,* sin necesidad de esperar a que el nuevo Estado esté en condiciones de denunciar formalmente su carácter leonino. A su juicio, la invalidez de esos acuerdos debe dimanar intrínsecamente del derecho internacional comtemporáneo, y no solamente de su ulterior denuncia.

31) Así pues, los acuerdos de transmisión deben juzgarse atendiendo a su contenido. Ahora bien, esos acuerdos nunca, o raras veces, respetan las reglas de la sucesión de Estados. En realidad, imponen nuevas condiciones a la independencia de los Estados. Por ejemplo, el Estado de reciente independencia sólo será independiente si se aviene a no reclamar ciertos bienes, a asumir ciertas deudas, a prorrogar ciertas leyes, a respetar cierto tratado de la Potencia administradora. En eso consiste la diferencia fundamental con las otras categorías de sucesión, en las que se debe admitir la autonomía de la voluntad de los Estados contratantes. En el caso de los acuerdos de transmisión, la libertad de concertar un acuerdo conduce a la imposición de condiciones a la independencia misma de un Estado. Por su contenido restrictivo, esos acuerdos organizan la «libertad vigilada», la independencia condicional, de los Estados de reciente independencia. De ahí que el problema de su validez deba plantearse en función de su contenido.

32) A la luz de las consideraciones que anteceden, la Comisión, sin desconocer que el principio de la soberanía permanente sobre las riquezas y recursos naturales se aplica a *todos* los pueblos y no sólo a los pueblos de los Estados de reciente independencia, consideró, no obstante, especialmente pertinente y necesario subrayar ese principio en el contexto de la sucesión de Estados en relación con los Estados de reciente independencia.

Artículo 15. — Unificación de Estados

1. Cuando dos o más Estados se unan y formen de ese modo un Estado sucesor, los bienes de Estado de los Estados predecesores pasarán el Estado sucesor.

2. Sin perjuicio de la disposición del párrafo 1, la adjudicación de los bienes de Estado de los Estados predecesores al Estado sucesor o a sus partes componentes se regirá por el derecho interno del Estado sucesor.

Comentario

1) Para los efectos del presente proyecto, la Comisión utiliza el término «unificación de Estados» en el mismo sentido que le dio en el proyecto de artículos de 1974 sobre la sucesión de Estados en materia de tratados, a saber, la « unificación en un Estado de dos o más Estados que tenían personalidad internacional propia en la fecha de sucesión»[178]. El artículo 15 abarca el supuesto de la fusión de un Estado con otro Estado aun cuando subsista la personalidad interacional del segundo después de haberse unido. Así, debe distinguirse del caso de la formación de un nuevo Estado independiente como resultado de la fusión de dos o más territorios dependientes, o del caso de un territorio dependiente que pasa a estar integrado o asociado con un Estado preexistente, que ya ha sido tratado en el artículo 14.

2) Como señaló la Comisión en 1974, en la sucesión de Estados prevista en el presente artículo no se tiene en cuenta la forma particular de organización constitucional interna que adopte el Estado sucesor:

> La unificación puede dar lugar a un Estado enteramente unitario, a una federación o a cualquier otro tipo de organización constitucional. En otras palabras, el grado de identidad distinta que conserve el Estado original después de su unificación, con arreglo a la constitución del Estado sucesor, nada tiene que ver con la aplicación de las disposiciones [...].
>
> Toda vez que los artículos se refieren únicamente a la unificación en un *Estado* de dos o más Estados, quedan totalmente excluidas del ámbito de los mismos las asociaciones de Estados que tienen carácter de organizaciones intergubernamentales, como por ejemplo las Naciones Unidas, los organismos especializados, la OEA, el Consejo de Europa, el CAEM, etc.; también quedan excluidas ciertas uniones híbridas que pueden en apariencia tener cierta analogía con una unificación de Estados pero que no dan lugar a un nuevo *Estado* y que, por consiguiente, no constituyen una sucesión de *Estados*[179].

3) La formulación en el artículo 15 de la regla jurídica *internacional* relativa a la sucesión de bienes de Estado en casos de unificación de Estados se limita a enunciar una regla general del paso de bienes de Estado del Estado predecesor al Estado sucesor, estableciendo al mismo tiempo una disposición de *reenvío* al derecho interno del Estado sucesor por lo que respecta a la adjudicación interna de los bienes que pasan de un Estado a otro. Así, el *párrafo 1* dispone que cuando dos o más Estados se unan y formen de ese modo un Estado sucesor, los bienes de Estado de los Estados predecesores pasarán al Estador sucesor, y en el párrafo 2 se dispone que la adjudicación de los bienes que pasen así a ser propiedad del Estado sucesor mismo o de sus partes componentes se regirá por el derecho interno del Estado sucesor. No obstante, el párrafo 2 contiene la salvedad «Sin perjuicio de la disposición del párrafo 1», con la que se puntualiza que la disposición del párrafo 1 es la norma jurídica internacional básica del presente artículo.

4) El «derecho interno» mencionado en el *párrafo 2* comprende, en particular, la constitución del Estado y

[178] *Anuario... 1974,* vol. II (primera parte), pág. 256, documento A/9610/Rev.1, cap. II, secc. D, párr. 1 del comentario a los artículos 30 y 31. Cf. Convención de Viena de 1978, art. 31.

[179] *Ibid.,* párrs. 2 y 3 del comentario.

cualquier otra clase de normas jurídicas internas, escritas o no, entre ellas las disposiciones en virtud de las cuales se incorporan al derecho interno los acuerdos internacionales[180].

Artículo 16. — Separación de parte o partes del territorio de un Estado

1. Cuando una o varias partes del territorio de un Estado se separen de él y formen un Estado, y a menos que el Estado predecesor y el Estado sucesor hayan convenido en otra cosa:

***a*) los bienes de Estado inmuebles del Estado predecesor situados en el territorio al que se refiera la sucesión de Estados pasarán al Estado sucesor;**

***b*) los bienes de Estado muebles del Estado predecesor vinculados a la actividad del Estado predecesor en relación con el territorio al que se refiera la sucesión de Estados pasarán al Estado sucesor;**

***c*) los bienes de Estado muebles del Estado predecesor distintos de los mencionados en el apartado *b* pasarán al Estado sucesor en una proporción equitativa.**

2. El párrafo 1 es aplicable cuando una parte del territorio de un Estado se separe de él y se una a otro Estado.

3. Las disposiciones de los párrafos 1 y 2 se entenderán sin perjuicio de cualquier cuestión de compensación equitativa entre el Estado predecesor y el Estado sucesor que pueda surgir como consecuencia de una sucesión de Estados.

Artículo 17.—Disolución de un Estado

1. Cuando un Estado predecesor se disuelva y deje de existir, formando las partes de su territorio dos o más Estados, y a menos que los Estados sucesores de que se trate hayan convenido en otra cosa:

***a*) los bienes de Estado inmuebles del Estado predecesor pasarán al Estado sucesor en cuyo territorio se encuentren;**

***b*) los bienes de Estado inmuebles del Estado predecesor situados fuera de su territorio pasarán a los Estados sucesores en proporciones equitativas;**

***c*) los bienes de Estado muebles del Estado predecesor vinculados a la actividad del Estado predecesor en relación con los territorios a los que se refiera la sucesión de Estados pasarán al Estado sucesor de que se trate;**

***d*) los bienes de Estado muebles del Estado predecesor distintos de los mencionados en el apartado *c* pasarán a los Estados sucesores en proporciones equitativas.**

2. Las disposiciones del párrafo 1 se entenderán sin perjuicio de cualquier cuestión de compensación equitativa entre los Estados sucesores que pueda surgir como consecuencia de una sucesión de Estados.

Comentario a los artículos 16 y 17

1) Los *artículos 16 y 17* tratan ambos de los casos en que una o varias partes del territorio de un Estado se separan de él y forman uno o más Estados distintos. Ahora bien, el artículo 16 se refiere al caso de secesión de Estados en que el Estado predecesor continúa existiendo, mientras que el artículo 17 se refiere al caso de disolución de Estados en que el Estado predecesor cesa de existir después de la separación de partes de su territorio.

2) Se recordará que, en su proyecto de artículos provisional de 1972 sobre la sucesión de Estados en materia de tratados, la Comisión estableció una clara distinción entre la disolución de un Estado y la separación de parte de un Estado (o sección)[181]. Como este criterio, sin embargo, fue impugnado por varios Estados en sus comentarios relativos al proyecto[182] y fue también puesto en tela de juicio por algunos representantes en la Sexta Comisión en el vigésimo octavo período de sesiones de la Asamblea General, la Comisión, con posterioridad, modificó ligeramente la manera de tratar estos dos casos en su proyecto de artículos de 1974. Si bien mantuvo la distinción teórica entre disolución de un Estado y separación de partes de un Estado, trató conjuntamente de ambos casos en un artículo desde el punto de vista de los Estados sucesores (art. 33) y al propio tiempo trató del caso de separación de partes de un Estado desde el punto de vista del Estado predecesor que continúa existiendo (art. 34)[183].

3) Respecto de la cuestión de la sucesión en materia de bienes de Estado, la Comisión cree que, dadas las características especiales de la sucesión en esa materia, debe mantenerse la distinción entre secesión y disolución. A su juicio, si se considerara válida la distinción para la sucesión en materia de tratados, lo sería aún más a los efectos de la sucesión en materia de bienes de Estado. Si el Estado predecesor sobrevive, no puede ser privado de todos sus bienes de Estado; y si desaparece, sus bienes de Estado no pueden dejar de ser heredados.

4) El *apartado* a *del párrafo 1 de los artículos 16 y 17* establece una norma común relativa al paso de bienes de Estado inmuebles según la cual, a menos que hayan convenido en otra cosa el Estado predecesor y el Estado sucesor, o los Estados sucesores de que se trate. si el Estado predecesor ha dejado de existir, los bienes de Estado inmuebles del Estado predecesor pasan al Estado suce-

[180] Ejemplos de tal derecho interno: la Constitución de los Estados Unidos de América (1787) (art. IV, secc. 3) (A. P. Blaustein y G. H. Flanz, eds., *Constitutions of the Countries of the World: United States of America,* Dobbs Ferry, N.Y., Oceana Publications, 1975); las Constituciones suizas de 1848 (art. 33) y de 1874 (art. 22) (C. Hilty, *Les Constitutions fédérales de la Confédération suisse,* Neuchâtel, Attinger, impr., 1891, págs. 451 y 443); el proyecto de ley relativo a Malasia, de 9 de julio de 1963 (art. 75) (Naciones Unidas, *Recueil des Traités,* vol. 750, págs. 290 y 291).

[181] *Anuario... 1972,* vol. II, págs. 318 a 322, documento A/8710/Rev.1, cap. II, secc. C, arts. 27 y 28.

[182] Véase *Anuario... 1974,* vol. II (primera parte), págs. 70 y 71, documento A/CN.4/278 y Add.1 a 6, párrs. 390 y 391.

[183] *Ibid.,* págs. 263 y ss., documento A/9610/Rev.1, cap. II, secc. D, arts. 33 y 34. Cf. Convención de Viena de 1978, arts. 34 y 35.

sor en cuyo territorio se encuentren. Esta formulación, que se utilizó en el artículo 17, se ha modificado en el artículo 16 para que diga lo siguiente: «los bienes de Estado inmuebles del Estado predecesor situados en el territorio al que se refiera la sucesión de Estados pasarán al Estado sucesor», que es la fórmula utilizada en el apartado *a* del párrafo 1 del artículo 14. Según se ha explicado antes, esto constituye, con ligeras diferencias de formulación, una regla básica, que se halla en todas las categorías de sucesión de Estados a que se refiere la sección 2 de la parte II del proyecto[184].

5) Pueden citarse algunos ejemplos de práctica pertinente de los Estados en el presente contexto. En cuanto a la separación de una o varias partes de un Estado prevista en el *artículo 16*, debe observarse en primer término que, antes de la creación de las Naciones Unidas, la mayoría de los casos de secesión iban a buscarse entre los casos de «secesión de colonias», en que, por diversas ficciones jurídicopolíticas, se consideraban «parte integrante de la metrópoli». Esos casos ya no interesan para la hipótesis que aquí se examina de la separación de partes de un Estado, porque en el derecho internacional contemporáneo se trata de Estados de reciente independencia que resultan de la descolonización con arreglo a la Carta de las Naciones Unidas. A partir de la creación de las Naciones Unidas, ha habido al menos tres casos de secesión de un Estado que no eran casos de descolonización: el del Pakistán al separarse de la India, el de Singapur al retirarse de Malasia y la secesión de Bangladesh. En el caso del Pakistán, según un autor, el 18 de junio de 1947 se designó un Comité de Expertos para que considerara el problema de la distribución de los bienes de la India británica y en sus deliberaciones se guió por la presunción de que «la India seguiría siendo un sujeto de derecho internacional constante, y el Pakistán constituiría un Estado sucesor»[185]. Así, el Pakistán fue considerado como Estado sucesor por pura ficción. El 1.° de diciembre de 1947 se concertó un acuerdo entre la India y el Pakistán en virtud del cual cada uno de los Dominios pasaría a ser propietario de los bienes inmuebles situados en su territorio[186].

6) Se encuentra un ejemplo antiguo de la práctica de los Estados en el Tratado de 19 de abril de 1839 relativo a los Países Bajos y Bélgica, y cuyo artículo 15 disponía que:

> Las obras de utilidad pública o particular, tales como canales, carreteras u otras obras análogas, construidas en todo o en parte a expensas del Reino de los Países Bajos pertenecerán, con las ventajas y las cargas vinculadas a ellas, al país donde estén situadas[187].

La misma regla se aplicó en el caso de la Federación de Rhodesia y Nyasalandia en 1963, después de lo cual « los bienes raíces de la Federación situados en un territorio fueron atribuidos al soberano de ese territorio»[188].

7) Por lo que respecta a la doctrina, este aspecto de la sucesión de Estados, a saber, la sucesión por secesión o disolución, no ha sido objeto de gran atención en la literatura jurídica. Pueden citarse, sin embargo, los trabajos de A. Sánchez de Bustamante y Sirvén, quien, sobre la cuestión de la secesión, dice que:

> En la esfera de los principios no hay dificultades por lo que toca en general a la transmisión de la propiedad pública, salvo el caso de que se acuerde expresamente la devolución de alguna cosa por causas especiales[189].

Este autor cita igualmente el proyecto de código de derecho internacional de E. Pessoa, que en su artículo 10 establece que « al Estado que se forma por emancipación de una provincia, región o colonia de otro Estado, se transmiten [...] los bienes de dominio público y privado sitos en el territorio desmembrado»[190]. El mismo autor, refiriéndose a los casos de disolución de Estados, dice lo siguiente:

> Para los casos de división de un Estado en dos o más, y cuando ninguno de los nuevos conserva y perpetúa la personalidad del desaparecido, hay que aplicar las doctrinas que ya conocemos [el principio de que los bienes pasan al Estado sucesor] a la propiedad pública y privada que caiga dentro de los límites de cada uno de los nuevos [Estados][191].

8) En cuanto a los bienes de Estado inmuebles del Estado predecesor situados fuera de su territorio, en el *artículo 16* no se establece ninguna disposición específica de conformidad con el principio general del paso de los bienes de Estado que se aplica en la mayoría de los artículos de la sección 2 de la parte II del proyecto, que exige que esos bienes de Estado se hallen situados en el territorio al que la sucesión de Estados se refiere. Sin embargo, la regla común enunciada en el apartado *a* del párrafo 1 está atenuada en el caso de ambos artículos por las disposiciones del párrafo 3 del artículo 16 y del párafo 2 del artículo 17, que hacen la salvedad de cualquier cuestión de compensación equitativa que pueda surgir como consecuencia de una sucesión de Estados. Ahora bien, en el caso de disolución del Estado predecesor, los bienes de Estado inmuebles deben pasar naturalmente a los Estados sucesores. El paso de esos bienes tiene que hacerse «en proporciones equitativas», de conformidad con lo dispuesto en el apartado *b* del párrafo 1 del artículo 17.

9) La norma precedente está en consonancia con las opiniones de los autores, que en general estiman que el Estado predecesor, por haber dejado enteramente de existir, ya no tiene capacidad jurídica para poseer bienes y que su propiedad inmueble en el extranjero debe pasar en consecuencia al Estado sucesor o a los Estados sucesores. El Estado sucesor es el que más derecho tiene a dichos bienes, ya que, después de todo, ha formado parte del Estado que ha dejado de existir. No se trata de

---

[184] Véase *supra*, párr. 7 del comentario de introducción a la sección 2.

[185] D. P. O'Connell, *State Succession in Municipal Law and International Law*, Cambridge University Press, 1967, vol. I: *Internal Relations*, pág. 220.

[186] *Ibid.*

[187] G. F. de Martens, ed., *Nouveau Recueil de traités*, Gotinga, Dieterich, 1842, t. XVI, segunda parte, pág. 783.

[188] O'Connell, *op. cit.*, pág. 230.

[189] A. Sánchez de Bustamante y Sirvén, *Derecho Internacional Público*, La Habana, Carasa, 1963, t. III, pág. 292.

[190] *Ibid.*, pág. 265.

[191] *Ibid.*, pág. 316.

que, al extinguirse el Estado predecesor, el Estado sucesor reciba los bienes de Estado del predecesor porque de otro modo los bienes quedarían vacantes. Esta circunstancia, si es que llega a darse, no es la razón a que obedece el derecho a suceder; cuando más es la ocasión para ello. Sea como fuere, en la práctica esos bienes se reparten normalmente en virtud de acuerdos especiales entre los Estados sucesores. Así, en el artículo 7 del Acuerdo de 23 de marzo de 1906 relativo al ajuste de las cuestiones económicas que se planteen con motivo de la disolución de la unión entre Suecia y Noruega se encuentran las siguientes disposiciones:

El derecho de ocupacion de la sede del consulado en Londres, adquirido por el «Fondo Comun de los Consulados» en 1877, y valido hasta 1945, de que disfruta en la actualidad el Consul General de Suecia en Londres, sera vendido por el Consulado General de Suecia La venta solo sera definitiva una vez que la aprueben los ministerios de relaciones exteriores de Suecia y Noruega El producto de la venta se distribuira por partes iguales entre Suecia y Noruega[192]

10) En relación con un caso más reciente se ha señalado que, con motivo de la disolución de la Federación de Rhodesia y Nyasalandia en 1963, se celebraron acuerdos sobre la transmisión de los bienes situados fuera del territorio de la Unión, en virtud de los cuales Rhodesia del Sur recibió la «Casa de Rhodesia» en Londres, y Zambia, la «Casa del Alto Comisionado para Rhodesia»[193].

11) El *apartado* b *del párrafo 1 del artículo 16* y el *apartado* c *del párrafo 1 del artículo 17* enuncian la regla básica relativa a los bienes de Estado muebles, que se aplica constantemente en toda la sección 2 de la parte II del proyecto. Dispone que los bienes de Estado muebles del Estado predecesor vinculados a la actividad de ese Estado en relación con el territorio o territorios a que se refiera la sucesión de Estados pasarán al Estado sucesor[194].

12) Cuando el Pakistán se separó de la India en virtud de un acuerdo firmado el 1.° de diciembre de 1947, gran parte del equipo, en particular las armas, se atribuyó a la India, que se comprometió a pagar al Pakistán una suma determinada para la construcción de fábricas de municiones[195]. Al disolverse la Federación de Rhodesia y Nyasalandia, los activos del instituto común de emisión, así como las reservas de oro y de divisas, se repartieron en proporción al volumen de la moneda en circulación o de los haberes que tenía cada uno de los territorios del Estado predecesor que pasaron a ser Estados sucesores[196].

13) El *apartado* c *del párrafo 1 del artículo 16* y el *apartado* d *del párrafo 1 del artículo 17* enuncian una norma común según la cual los bienes de Estado muebles del Estado predecesor que no estén vinculados a la actividad de dicho Estado en relación con el territorio o los territorios a los que se refiera la sucesión de Estados pasarán al Estado sucesor o a los Estados sucesores en proporciones equitativas. La referencia a la equidad como elemento primordial del contenido de esas disposiciones acerca de la distribución de los bienes y, por ende, su carácter como regla de derecho internacional positivo ha quedado ya explicada[197].

14) En el Acuerdo de 23 de marzo de 1906 relativo al ajuste de las cuestiones económicas que se plantearon con ocasión de la disolución de la unión entre Suecia y Noruega, se encuentran las siguientes disposiciones:

Articulo 6 — *a*) Suecia comprara a Noruega la mitad que le corresponde [ ] del mobiliario que este en las legaciones en el extranjero y que se haya *comprado por la cuenta comun** La tasacion de dichos mobiliarios sera efectuada por expertos y sometida a la aprobacion de los ministerios de relaciones exteriores de Suecia y de Noruega,

b) El mobiliario que se encuentre en los consulados y que se haya comprado por cuenta comun se distribuira entre Suecia y Noruega, sin tasacion previa, de la forma siguiente

Se asignara a Suecia el mobiliario de los consulados generales de [ ] y a Noruega el de los consulados generales de [ ][198]

15) Como es sabido, la práctica que siguió Polonia cuando volvió a constituirse como Estado al recuperar territorios de Austria-Hungría, Alemania y Rusia consistió en reivindicar la propiedad, tanto en el interior como en el exterior, de los bienes que hubieran pertenecido a los territorios recuperados, o a cuya adquisición hubieran contribuido esos territorios. Polonia reclamó la parte que le correspondía en esos bienes, determinada con arreglo a la contribución hecha por los territorios que había recuperado. En todo caso, no parece que esa norma se haya mantenido siempre en la práctica diplomática. Con motivo de la división de los bienes de la dinastía de los Habsburgo, Checoslovaquia pidió la restitución de algunos barcos y remolcadores para la navegación en el Danubio. Se había dictado un laudo[199]. Checoslovaquia había presentado una reclamación a fin de que se le reconociera la propiedad de una parte de los bienes de ciertas empresas de navegación que habían pertenecido a la monarquía húngara y al Imperio Austríaco, o que éstos habían subvencionado, sobre la base de que esos intereses se habían adquirido con fondos

procedentes de todos los paises que constituian el antiguo Imperio Austriaco y la antigua monarquia hungara y de que dichos paises, que habian contribuido a la adquisicion en proporcion a los impuestos que pagaban, eran propietarios de los bienes de que se trataba en la proporcion correspondiente[200]

Austria y Hungría sostenían que, en primer lugar, no se trataba de bienes *públicos*, los únicos que podían trans-

[192] E Descamps y L Renault, *Recueil international des traites du XX^e siecle, annee 1906,* Paris, Rousseau [s f], pags 861 y 862

[193] O'Connell, *op cit* , pag 231

[194] Vease *supra,* parr 11 del comentario de introduccion a la seccion 2

[195] O'Connell, *op cit* , pags 220 y 221

[196] *Ibid* , pag 196

[197] Vease *supra,* parrs 76 a 85

[198] Descamps y Renault, *op cit* , pags 860 y 861

[199] Asunto relativo a la cesion de barcos y remolcadores para la navegacion por el Danubio, Potencias aliadas (Checoslovaquia, Grecia, Reino de Servia, Croacia y Eslovenia y Rumania) contra Alemania, Austria, Hungria y Bulgaria *[Cession of vessels and tugs for navigation on the Danube, Decision Paris, 2 August, 1921, Arbitrator Walker D Hines (U S A)]* Vease Naciones Unidas, *Recueil des sentences arbitrales,* vol I (publicacion de las Naciones Unidas, N ° de venta 1948 V 2), pags 97 y 212

[200] *Ibid* , pag 120

mitirse a los Estados sucesores, y, en segundo lugar, aun admitiendo que pudieran tener ese carácter habida cuenta de la mayor o menor participación pública en la financiación, «los tratados no confieren derechos a Checoslovaquia sino sobre los bienes públicos situados en territorio checoslovaco»[201]. El árbitro no decidió el problema, invocando su incompetencia para conocer de él en virtud de las cláusulas de los tratados. No hay contradicción entre esa decisión y el principio que se ha enunciado respecto del paso de los bienes públicos situados en el extranjero. Es evidente que los Estados están facultados para establecer convencionalmente una excepción a un principio.

16) El *párrafo 2 del artículo 16* señala que el párrafo 1 del mismo artículo se aplicará cuando una parte del territorio de un Estado se separe de él y se una con otro Estado existente. Ya se ha hecho referencia a esta disposición en el comentario al artículo 13[202], en que se distingue el caso de que se trata del caso previsto en las disposiciones del artículo 13, a saber, el traspaso de parte del territorio de un Estado. En el proyecto de 1974 sobre la sucesión en materia de tratados se regulaban en una sola disposición las situaciones previstas en el párrafo 2 del artículo 16 y en el artículo 13[203], ya que se trataba en los dos casos de la aplicabilidad del mismo principio de derecho de los tratados, el de la variabilidad del ámbito territorial de aplicación de los tratados. Sin embargo, en el contexto de la sucesión de Estados en lo que respecta a bienes, archivos y deudas de Estado, hay diferencias entre ambas situaciones, que exigen una reglamentación jurídica distinta en cada caso. Esas diferencias se traducen, sobre todo, en la necesidad de consultar o no a la población del territorio a la que la sucesión de Estados se refiere, según la extensión de ese territorio, el número de sus habitantes y, por consiguiente, su importancia política, económica y estratégica, así como las circunstancias políticamente difíciles que concurrren en la sucesión de Estados en el caso al que se refiere el párrafo 2 del artículo 16. Como se ha explicado antes[204], las diferencias en la reglamentación jurídica son dobles: en primer lugar, en el caso previsto en el párrafo 2 del artículo 16, en que una parte del territorio de un Estado se separa de ese Estado y se une con otro Estado, no se da al acuerdo entre el Estado predecesor y el Estado sucesor el papel fundamental que tiene en el artículo 13 para el caso de traspaso de parte del territorio de un Estado a otro Estado. En segundo lugar, a diferencia del artículo 13, en el artículo 16 pasa al Estado sucesor una tercera categoría de bienes de Estado muebles, a saber, los bienes de Estado muebles del Estado predecesor distintos de los vinculados a la actividad del Estado predecesor en relación con la actividad de ese Estado respecto del territorio al que se refiere la sucesión de Estados.

17) Por último, el *párrafo 3 del artículo 16* y el *párrafo 2 del artículo 17* establecen una regla común según la cual las reglas generales contenidas en esos artículos se entienden sin perjuicio de cualquier cuestión de compensación equitativa que pueda surgir como consecuencia de una sucesión de Estados. Esto constituye otro ejemplo en la sección 2 de una norma de derecho internacional positivo que incorpora el concepto de equidad, al que ya se ha hecho referencia[205]. Se trata de garantizar una compensación equitativa para cualquier Estado sucesor o predecesor que se halle privado de su participación legítima como resultado de las atribuciones de determinados bienes, respectivamente, al Estado predecesor o al Estado sucesor o a los Estados sucesores solamente. Por ejemplo, puede suceder que todos o casi todos los bienes inmuebles pertenecientes al Estado predecesor, aun habiendo sido adquiridos con fondos comunes del Estado predecesor, se hallen situados en esa parte del territorio que luego se separa para formar un nuevo Estado. Si, de conformidad con el apartado *a* del párrafo 1 de los artículos 16 y 17, los bienes han de pasar al Estado sucesor en cuyo territorio se encuentren, es posible que sólo queden al Estado predecesor pocos recursos, si es que le queda alguno, para sobrevivir como entidad viable. En tal caso, debe aplicarse la norma contenida en los presentes párrafos para evitar el resultado injusto que en otro caso se daría.

Parte III
ARCHIVOS DE ESTADO

Observaciones generales

1) La Comisión considera que los archivos de Estado, aunque se traten como un tipo de bienes de Estado, constituyen un caso muy particular en el contexto de la sucesión de Estados. El principio del paso de los bienes de Estado, considerado en abstracto, afecta a todos los bienes, sean muebles o inmuebles, y puede aplicarse fácilmente a situaciones concretas de traspaso de bienes tales como los locales administrativos o edificios del Estado, cuarteles, arsenales, presas, instalaciones militares, centros de investigación de toda clase, fábricas, manufacturas, material fijo o móvil de ferrocarril, aeródromos con todo su equipo de bienes muebles o inmuebles, créditos, fondos y efectos bancarios, etc. Todas estas clases de bienes de Estado son susceptibles de apropiación en virtud de su propia naturaleza y, por lo tanto, de atribución al Estado sucesor, si procede, en aplicación de las normas sobre sucesión de Estados. No ocurre lo mismo necesariamente en el caso de los archivos, que por su naturaleza material, su contenido y la función que desempeñan pueden interesar simultáneamente tanto al Estado predecesor como al Estado sucesor. Un edificio del Estado que esté situado en el territorio al que se refiere la sucesión de Estados ha de pasar al Estado sucesor y, en el caso de que haya más de un Estado sucesor, a los Estados sucesores en proporciones

[201] *Ibid.*, págs. 120 y 121. Se trataba de los artículos 208 del Tratado de Saint-Germain-en-Laye y 191 del Tratado de Trianón (v. *supra*, nota 117).

[202] Véase *supra*, párrs. 5, 9 y 10 del comentario al artículo 13.

[203] El artículo 14, que corresponde al artículo 15 de la Convención de Viena de 1978.

[204] Véase *supra*,, párrs. 9 y 10 del comentario al artículo 13.

[205] Véase *supra*, párrs. 76 a 85.

equitativas. Del mismo modo, las reservas monetarias —el oro, por ejemplo— pueden pasar *físicamente* al Estado sucesor o repartirse entre el Estado predecesor y el Estado sucesor o entre varios sucesores, si se conviene entre las partes una u otra de estas soluciones. No hay nada en la naturaleza física de los bienes de Estado de este tipo que impida poner en práctica cualquier solución que puedan adoptar de común acuerdo los Estados interesados.

2) En cambio, los archivos pueden resultar indispensables tanto al Estado sucesor como al Estado predecesor y su carácter no permite dividirlos o desglosarlos. No obstante, los archivos de Estado son bienes que tienen la particularidad de poder ser reproducidos, lo que no sucede en el caso de otros bienes inmuebles o muebles que son objeto de la sucesión de Estados. De todos los bienes de Estado, los archivos son los únicos que pueden desdoblarse, lo que permite satisfacer el derecho del Estado sucesor a su recuperación y el interés del Estado predecesor en su utilización.

3) Este punto debería ponerse aún más de relieve en esta época, en la que la revolución tecnológica ha permitido que casi todo tipo de documento pueda reproducirse fácilmente y con suma rapidez.

4) Los archivos, que se conservan celosamente, constituyen el medio indispensable para la administración de una colectividad. Los archivos expresan y permiten la mismo tiempo la gestión del Estado, a la vez que encierran los testimonios de la historia de la humanidad; por ello son útiles tanto al investigador como al administrador. Ya sean secretos o accesibles al público, los archivos representan un patrimonio y un bien público cuyo carácter inalienable e imprescriptible suele garantizar el Estado. A juicio de los expertos reunidos por la UNESCO en marzo de 1976 :

> Los archivos forman una parte indispensable del patrimonio de toda la comunidad nacional No solo dan testimonio del desarrollo historico, cultural y economico de todo pais y proporcionan la base sobre la cual se asienta la identidad nacional, sino que constituyen asimismo los titulos esenciales que permiten hacer valer los derechos de los ciudadanos[206]

5) Los efectos destructores de las guerras han causado graves daños a la integridad de los fondos de los archivos. La importancia de los documentos es a veces tan grande que el vencedor se apresura a evacuar a su territorio estas preciosas fuentes de información. La lucha armada no tiene por única consecuencia la eventual ocupación de un territorio, sino también la expoliación. Todos o casi todos los tratados de anexión concertados en Europa desde la Edad Media han impuesto a los vencidos la entrega de los archivos pertenecientes o relativos al territorio cedido. Sin hacerse ilusiones sobre la práctica draconiana de los vencedores que se apoderaban de los archivos, mermando sin ninguna consideración los fondos constituidos, la doctrina estimaba que las cláusulas de entrega de los archivos al Estado anexante estaban implícitas en los raros tratados en que no figuraban[207]. Estas prácticas se han seguido en todas las épocas y en todos los países. Los archivos entregados al Estado sucesor —de ser necesario por la fuerza— servían ante todo como medios de prueba y, en tanto que «títulos de propiedad» sobre el territorio anexado, eran —y lo son aún más actualmente— medios de administración del territorio.

6) Una muestra de la importancia de los archivos tanto en los asuntos internos como en las relaciones internacionales es que se han suscitado incesantes controversias relativas a los archivos de Estado y que se han concertado muchos acuerdos con vistas a su solución[208].

7) De un análisis de la práctica de los Estados, tal como se refleja en tales acuerdos, se puede inferir, como ha hecho un autor[209], varias conclusiones que pueden resumirse así:

a) Las cláusulas relativas a los archivos son muy frecuentes en los tratados de cesión de territorios concertados entre Potencias europeas y se omiten casi siempre cuando se trata de casos de descolonización.

b) En todas las épocas y en todos los lugares ha habido traslados de archivos. La restitución de los mismos a su titular de derecho acaba por producirse casi siempre, a plazo más o menos largo, salvo, al parecer, en los casos de descolonización. Pero es posible que con el tiempo cambien las pautas también en estos casos.

c) Los archivos de carácter administrativo o técnico concernientes al territorio al que se refiere la sucesión de Estados pasan al Estado sucesor en todas las categorías de sucesión de Estados y, en general, sin grandes dificultades.

d) Los archivos de carácter histórico pasan al Estado sucesor en cierta medida en función de las circunstancias, sin que los especialistas en archivología puedan siempre explicar su traspaso al Estado sucesor ni, a la inversa, los juristas su conservación por el Estado predecesor.

8) Con respecto a la primera conclusión, casi todos los tratados de cesión de territorios concertados en Europa

---

[206] UNESCO, «Final report of consultation group to prepare a report on the possibility of transferring documents from archives constituted within the territory of other countries» (CC-76/WS/9), pag 2 La consulta se llevo a cabo con la cooperacion del Consejo Internacional de Archivos

[207] L Jacob, *La clause de livraison des archives publiques dans lestraites d'annexion,* Paris, Giard et Briere, 1915 [tesis], *passim*, y sobre todo pags 40 y 49

[208] Para un cuadro no exhaustivo de los tratados y convenciones que contienen disposiciones relativas a la transferencia de archivos en caso de sucesion de Estados desde 1600, vease *Anuario 1979*, vol II (primera parte), pags 83 y ss , documento A/CN 4/322 y Add 1 y 2

[209] Vease Ch Kecskemeti, «Les contentieux archivistiques etude preliminaire sur les principes et les criteres a retenir lors des negotiations», documento UNESCO PGI-77/WS/1, reproducido en Conseil international des archives, *Actes de la dix-septieme Conference internationale des archives Constitution et reconstitution des patrimoines archivistiques nationaux,* Paris, Imprimerie nationale, 1980 Este estudio ha constituido a fin de cuentas el contenido sustancial del documento de la UNESCO titulado « Informe del Director General relativo a los problemas que plantea la transferencia de documentos procedentes de los archivos constituidos en el territorio de otros paises a su pais de origen» (documento 20 C/102, de 24 de agosto de 1978)

desde la Edad Media contienen cláusulas particulares, y a menudo muy precisas, en relación con el destino de los archivos de los territorios a los que se refiere la sucesión de Estados[210]. Las categorías de sucesión de Estados previstas en estos tratados arbarcan, *grosso modo*, en la clasificación adoptada por la CDI, el traspaso de una parte del territorio de un Estado a otro Estado y la separación de parte o partes del territorio de un Estado.

9) Por el contrario, en los casos de descolonización en la época contemporánea son muy pocas, pese al gran número de Estados de reciente independencia, las estipulaciones incluidas en los convenios sobre el destino de los archivos. La falta de cláusulas archivísticas en los acuerdos relativos a la independencia de territorios coloniales parece tanto más sorprendente cuanto que estos acuerdos, por lo demás muy numerosos, regulan la sucesión en los bienes, no sólo en los bienes inmuebles sino también en los muebles, es decir, de la misma naturaleza que los propios archivos[211].

10) Las razones son muchas. Por ejemplo, la descolonización no puede ser un fenómeno total e instantáneo; es más bien, por lo menos al principio, puramente nominal, y poco a poco va adquiriendo profundidad. de suerte que el problema de los archivos raras veces se plantea con carácter prioritario en esas etapas iniciales en que la descolonización reviste casi necesariamente formas superficiales. Los Estados que adquieren la independencia desde el primer momento sufren la tiranía de los problemas cotidianos y se enfrentan con prioridades económicas o de otra índole que les absorben y les impiden apreciar de inmediato la importancia de los archivos para su propio desarrollo. Conviene subrayar también que el subdesarrollo en todos los ámbitos heredado por los Estados que adquieren la independencia se refleja precisamente también en un aparente desinterés por el ejercicio de un derecho de recuperación de los archivos. Finalmente, la relación de fuerzas entre la antigua Potencia administradora y el Estado que obtiene la independencia, en la mayor parte de los casos, permite a la primera eludir el problema del paso de los archivos y hacer prevalecer las soluciones unilaterales en esta esfera.

11) En vista de los antecedentes históricos mencionados más arriba, la Comisión desea poner de relieve la importancia de una estrecha cooperación entre los Estados para resolver las controversias en materia de archivos, teniendo en cuenta especialmente las recomendaciones pertinentes formuladas por organizaciones internacionales como la UNESCO, que expresan las exigencias contemporáneas de los Estados en lo que respecta a su derecho a los archivos y a su patrimonio cultural[212]. Debería imponerse al Estado predecesor y al Estado sucesor la obligación de negociar de buena fe y con la determinación de llegar a una solución satisfactoria, para resolver esos litigios. El Director General de la UNESCO ha señalado:

> Dado que el carácter patrimonial de los archivos como propiedad pública se deriva de la soberanía básica del Estado, los problemas que entraña la propiedad y la transferencia de archivos públicos tienen fundamentalmente carácter jurídico. Por consiguiente, estos problemas han de resolverse esencialmente mediante negociaciones y acuerdos bilaterales y multilaterales entre los Estados interesados[213].

SECCIÓN 1.—INTRODUCCIÓN

Artículo 18.—Alcance de los artículos de la presente parte

Los artículos de la presente parte se aplican a los efectos de la sucesión de Estados en materia de archivos de Estado.

Comentario

El presente artículo corresponde al artículo 7 de la parte II, relativa a los bienes de Estado, y reproduce su texto, con la necesaria sustitución de la palabra «bienes» por el término «archivos». Su finalidad es dejar bien sentado que la parte III del proyecto trata específicamente de los archivos de Estado, según se definen en el artículo siguiente. Como ya se ha indicado[214], los archivos de Estado, aunque pueden considerarse como bienes de Estado, constituyen un caso muy especial en el contexto de la sucesión de Estados. Los archivos de Estado tienen sus propias características intrínsecas que,

[210] Jacob, *op. cit.*

[211] Existe un gran número de tratados relativos a transferencias de archivos judiciales en casos de descolonización, pero se trata de transferencias de legajos judiciales relacionados con litigios pendientes de solución sometidos a tribunales de apelación o de casación situados en el territorio de la antigua Potencia administradora y que afectan a los nacionales del Estado que ha adquirido la independencia. El Estado predecesor no puede continuar juzgando asuntos que en lo sucesivo dependen de la soberanía judicial del Estado sucesor. Cabe mencionar numerosos acuerdos a este respecto. Véase, por ejemplo, en el caso de Francia y los territorios que han adquirido la independencia: el acuerdo relativo a las disposiciones transitorias en materia judicial entre la República Francesa y la República Centraoafricana, de 12 de julio de 1960 [*Journal officiel de la République française, Lois et décrets*, París, 92.° año, N.° 176, 30 de julio de 1960, pág. 7043, y *Documentation concernant la succession d'Etats dans les matières autres que les traités* (publicación de las Naciones Unidas, N.° de venta: E/F.77.V.9), pág. 150]; acuerdo Francia-Chad de la misma fecha (*Journal officiel...*, pág. 7044, y *Documentation...*, pág. 157); acuerdo Francia-Congo de la misma fecha (*Journal officiel...*, pág. 7043, y *Documentation...*, pág. 163); acuerdo Francia-Gabón de 15 de julio de 1960 (*Journal officiel...*, pág. 7048, y *Documentation...*, pág. 182); acuerdo Francia-Madagascar de 2 de abril de 1960 (*Journal officiel...*, 2 de julio de 1960, 92.° año, N.° 153, pág. 5968, y *Documentation...*, pág. 290); acuerdo Francia-Federación de Malí de 4 de abril de 1960 (*Journal officiel...*, pág. 5969, y *Documentation...*, pág. 315); canje de cartas entre Francia y Alto Volta de 24 de abril de 1961 relativo al traspaso de expedientes pendientes de solución en el Consejo de Estado y el Tribunal de casación (*Journal officiel...*, 5/6 de febrero de 1962, 94.° año, N.° 30, pág. 1315, y *Documentation...*, pág. 439); canje de cartas Francia-Dahomey de 24 de abril de 1961 (*Journal officiel...*, pág. 1285, y *Documentation...*, pág. 128); canje de cartas Francia-Mauritania de 19 de junio de 1961 (*Journal officiel...*, pág. 1335, y *Documentation...*, pág. 343); canje de cartas Francia-Níger de 24 de abril de 1961 (*Journal officiel...*, pág. 1306, y *Documentation...*, pág. 372); canje de cartas Francia-Costa de Marfil de 24 de abril de 1961 (*Journal officiel...*, pág. 1269, y *Documentation...*, pág. 231); etc.

[212] Para más información sobre este punto, véase *infra*, párrs. 27 y ss. del comentario al artículo 26.

[213] UNESCO, documento 20 C/102, párr. 19 (v. *supra*, nota 209)

[214] Véase *supra*, párr. 1 de las observaciones generales de esta parte.

a su vez, confieren un carácter específico a las controversias a que pueden dar lugar y requieren normas especiales. A fin de contribuir mejor a la solución de tales controversias entre Estados, en la presente parte se han redactado unas normas adecuadas que se adaptan más estrechamente al caso concreto de que se trata.

Artículo 19. — Archivos de Estado

Para los efectos de los presentes artículos, se entiende por «archivos de Estado» todos los documentos, sea cual fuere su naturaleza, que en la fecha de la sucesión de Estados pertenecían al Estado predecesor de conformidad con su derecho interno y eran mantenidos por él en calidad de archivos.

Comentario

1) El artículo 19 define la expresión «archivos de Estado» tal como se utiliza en los presentes artículos. Significa «todos los documentos, sea cual fuere su naturaleza», que reúnen dos condiciones. Según la primera, los documentos «pertenecían al Estado predecesor de conformidad con su derecho interno», y, conforme a la segunda, «eran mantenidos por él en calidad de archivos». Así, la primera condición se ajusta a la fórmula de reenvío al derecho interno aprobada para el artículo 8, que define la expresión «bienes de Estado». Ahora bien, la segunda condición no está calificada por las palabras «de conformidad con su derecho interno». Al separar este segundo elemento del derecho interno de un Estado, la Comisión ha procurado salir al paso de una situación que conviene evitar y en la que algunos Estados predecesores podrían excluir casi la totalidad de los documentos públicos de origen reciente —los «archivos vivos»— de la aplicación de los presentes artículos, simplemente porque, de conformidad con su derecho interno, no se les designa como archivos. Debe señalarse que en varios países esos «archivos vivos» no se clasifican como «archivos» hasta que transcurre cierto tiempo: 20 ó 30 años, por ejemplo.

2) Aunque en la archivología se entiende en general por «archivos»:

a) la documentacion constituida por instituciones o personas fisicas o juridicas con motivo de su actividad y conservada deliberadamente;

b) la institucion que administra esa documentacion;

c) los locales en los que se conserva[215]

los presentes artículos sólo versan sobre «todos los documentos, sea cual fuere su naturaleza», que corresponden solamente a la categoría *a*. Las otras categorías, a saber, las instituciones de custodia y los locales, se consideran como bienes inmuebles y, por consiguiente, quedan comprendidos en la parte II del presente proyecto.

3) La palabra «documentos» (sea cual fuere su naturaleza) debe entenderse en su más amplio sentido. Un documento de archivo es todo aquello que contiene «datos auténticos que pueden servir para fines científicios, oficiales y prácticos», según la respuesta de Yugoslavia al cuestionario elaborado por la Conferencia Internacional de la Mesa Redonda sobre los Archivos[216]. Esos documentos pueden estar escritos o no escritos, y pueden estar en una variedad de materiales, como papel, pergamino, tela, piedra, madera, cristal, película, etcétera.

4) Por supuesto, la conservación de las fuentes escritas sigue siendo la base misma de la constitución de los archivos de un Estado, pero el criterio de la presentación material del objeto, e incluso el de su procedencia, desempeñan un papel en la definición del documento de archivo. Grabados, dibujos, planos, que no incluyan ninguna «escritura», pueden ser piezas de archivo. Hay a veces piezas numismáticas que son parte integrante de archivos. No se trata únicamente de piezas históricas de papel moneda, ni de muestras, cuños o ejemplares de billetes de banco o de troqueles. Existen incluso monedas en los archivos nacionales o en las bibliotecas nacionales. Así sucede en Rumania, en Italia, en Portugal, en el Reino Unido (donde el Public Record Office posee una colección de cuadrados de acuñación y de monedas falsas) y en Francia (donde la Bibliothèque nationale de París tiene una gran colección numismática del Cabinet des médailles). A veces se conservan en archivos nacionales documentos iconográficos, normalmente destinados a figurar en los museos, debido, la mayor parte de las veces, a que pertenecen a archivos. En el marco de los archivos nacionales se clasifican y conservan documentos iconográficos relacionados con personalidades o acontecimientos políticos. Así sucede, por ejemplo, en el Reino Unido, donde el Public Record Office contiene gran número de documentos iconográficos y una amplia serie de dibujos técnicos procedentes del Patent Office Library; en Italia, donde el Archivio centrale dello Stato conserva fotografías de todas las personalidades políticas, científicas y eclesiásticas; y en Argentina, donde el Archivo gráfico desempeña la misma función. En algunos países, las pruebas fotográficas forman parte de los archivos propiamente dichos. Así, en Polonia, los archivos nacionales reciben pruebas de las agencias fotográficas del Estado. En muchas legislaciones nacionales (por ejemplo, las de Checoslovaquia, Francia y Suecia), ciertos documentos sonoros y ciertas películas cinematográficas se consideran «archivos» y se atribuyen por consiguiente, y en determinadas condiciones, a la administración de los archivos de Estado, a bibliotecas o museos, o a otras instituciones. Cuando se atribuyen a la administración de los archivos de Estado, esos documentos sonoros deben considerarse como parte integrante de los archivos y seguir el destino de éstos en caso de sucesión de Estados. En los Estados Unidos de América, las películas comerciales están sometidas a derechos de propiedad intelectual y son registradas por la Library of Congress, mientras que las obras cinematográficas reali-

[215] Direction des archives de France, *Actes de la septieme Conference internationale de la Table ronde des archives· Le concept d'archives et les frontieres de l'archivistique,* Paris, Imprimerie nationale, 1963, pag 9

[216] *Ibid* , pág. 10.

zadas por el ejército y ciertas instituciones públicas americanas se conservan en los archivos de Estado. En Finlandia, existe un comité presidido por el Director de los Archivos Nacionales que se encarga de la creación y la conservación de los archivos cinematográficos[217].

5) La expresion «todos los documentos, sea cual fuere su naturaleza» abarca documentos sobre cualquier tema (diplomático, político, administrativo, militar, civil, eclesiástico, histórico, geográfico, legislativo, judicial, financiero, fiscal, catastral, etc.) de cualquier caracter (manuscritos o impresos, dibujos, fotografías, originales o copias, etc.), de cualquier material (papel, pergamino, piedra, madera, marfil, películas, cera, etc.), o de cualquier procedencia, formen o no parte de una colección.

6) Sin embargo, esa expresión no incluye los objetos de arte, en cuanto tales y no en cuanto piezas de archivo, que pueden tener también valor cultural e histórico. El paso de esos objetos está incluido en las disposiciones relativas a los bienes de Estado o se trata en relación con la cuestión de su devolución o restitución, y no como un problema de sucesión de Estados.

7) Se han utilizado en los instrumentos diplomáticos varias expresiones para referirse a los archivos comprendidos en las disposiciones del presente artículo. Son ejemplo de ello «los archivos, registros, planos, títulos y documentos de toda índole»[218]; «los archivos, documentos y registros de la administración civil, militar y judicial de los territorios cedidos»[219]; «todos los títulos, planos, matrices catastrales, registros y papeles »[220]; «todos los archivos gubernamentales y todos los informes, papeles o documentos que se refieren a la cesión o a los derechos y bienes de los habitantes de las islas cedidas»[221]; «todos los documentos que se refieren exclusivamente a dicha soberanía renunciada o cedida [...], los archivos y registros oficiales, así administrativos como judiciales»[222]; los «documentos, actas y archivos [...], los registros del estado civil, territoriales y catastrales [...]»[223], etc.

8) Una definición sumamente detallada de la expresión «archivos» figura en el artículo 2 del Acuerdo celebrado el 23 de diciembre de 1950 entre Italia y Yugoslavia[224], después de firmarse el Tratado de Paz de 10 de febrero de 1947. Esa definición comprende los archivos históricos o de interés cultural así como los administrativos y entre estos últimos los documentos relativos a todos los servicios públicos, a las diversas categorías de la población y a las categorías de bienes, de situaciones o de relaciones jurídicas privadas. Este artículo 2 dice así:

La expresion archivos y documentos de caracter administrativo comprende tanto los instrumentos de la administracion central como los de las administraciones publicas locales

Comprende en particular [ ]

— los documentos [ ] tales como los registros, mapas y planos catastrales, los planos, diseños, proyectos, estadisticas y otra documentacion analoga de las administraciones tecnicas, relativos, entre otras cosas, a obras publicas, ferrocarriles, minas, aguas publicas, puertos y astilleros,

— los documentos relativos al conjunto o a una categoria de la poblacion, tales como las actas del registro civil, las estadisticas, los registros u otras pruebas documentales de diplomas de estudios o de certificados de idoneidad para el ejercicio de determinadas profesiones,

— los documentos relativos a determinadas categorias de bienes, de situaciones o de relaciones juridicas privadas, tales como los protocolos notariales y los legajos judiciales, asi como los depositos judiciales en efectivo y otros valores [ ]

La expresion archivos y documentos historicos comprende, ademas de los materiales de los archivos que revistan interes propiamente historico, los documentos, actas, planos y proyectos de los monumentos de interes historico y cultural

9) Cabe señalar que no hay una distinción absoluta entre «archivos» y «bibliotecas». Aunque los archivos son generalmente considerados como documentos que forman parte de conjuntos orgánicos y las bibliotecas están compuestas por obras consideradas como unidades aisladas o individuales, lo cierto es que a menudo se reciben en las bibliotecas documentos de archivo y, a la inversa, a veces se conservan en los archivos piezas de biblioteca. La entrada de documentos de biblioteca en los archivos no ocurre únicamente en el caso de los libros raros o agotados, que pueden asimilarse a «unidades aisladas», o de los manuscritos que, por naturaleza, tienen ese carácter de «unidades aisladas». Por otra parte, hay bibliotecas que compran o reciben como dona-

[217] *Ibid*, pags 30 y 21, donde se citan otros ejemplos

[218] Expresion que figura en varias disposiciones del Tratado de Versalles, de 28 de junio de 1919, parte III, secc I, art 38, relativo a Alemania y Belgica, secc V, art 52, relativo a Alemania y Francia en cuanto a Alsacia y Lorena, secc VIII, art 158, relativo a Alemania y Japon en cuanto al Shantung (G F de Martens, ed , *Nouveau Recueil general de traites,* 3 ª serie, Leipzig, Weicher, 1923, t XI, pags 358, 380, 381 y 443), asi como en el Tratado de Saint-Germain-en-Laye, de 10 de septiembre de 1919 art 93 relativo a Austria (*ibid*, pag 715), y en el Tratado de Trianon, de 4 de junio de 1920 art 77, relativo a Hungria [*ibid*, 1924, t XII, pag 443]

[219] Art 3 del Tratado de Paz entre el Imperio Aleman y Francia, firmado en Francfort el 10 de mayo de 1871 (G F de Martens, ed , *Nouveau Recueil general de traites,* Gotinga, Dieterich, 1874, t XIX, pag 689)

[220] Art 8 de la Convencion Complementaria del Tratado de Paz, firmada en Francfort el 11 de diciembre de 1871 (*ibid*, 1875, t XX, pag 854)

[221] Art 1, parr 3, de la Convencion de 4 de agosto de 1916 entre los Estados Unidos de America y Dinamarca respecto de la cesion de las Antillas danesas (texto ingles en *Supplement to The American Journal of International Law,* Nueva York, vol 11, pag 55, texto frances en *Revue generale de droit international public,* Paris, t XXIV, 1917, pag 454)

[222] Art VIII del Tratado de Paz entre España y Estados Unidos de America (M Raventos e I de Oyarzabal, *Coleccion de Textos Internacionales,* Barcelona, Bosch, 1936, t I, pags 550 y 551)

[223] Art 8 del Tratado de frontera celebrado entre los Paises Bajos y la Republica Federal de Alemania, firmado en La Haya el 8 de abril de 1960 (Naciones Unidas, *Recueil des Traites,* vol 508, pag 155)

[224] Acuerdo firmado en Roma el 23 de diciembre de 1950 entre la Republica Italiana y la Republica Popular Federativa de Yugoslavia, relativo al reparto de archivos y documentos de caracter administrativo o de interes historico vinculados a los territorios cedidos en virtud del Tratado de Paz (*ibid*, vol 171, pags 292 y 294)

ción o legado archivos de personalidades u hombres de Estado. Existen, pues, entre archivos y bibliotecas, zonas particulares de interferencia, ampliadas por el sistema de depósito legal que se aplica en algunos países, sobre todo a la prensa, y por el hecho de que, a veces, los órganos encargados de los archivos se ocupan también de la redacción o edición de las publicaciones oficiales.

10) Del mismo modo, entre «archivos» y «museos» no existe una separación absoluta: algunos archivos se hallan en los museos y diversos objetos de museo se conservan en archivos. Según Yves Pérotin:

> [...] En Inglatera se considera normal que documentos de archivo relacionados con fondos de museo sigan a éstos y, a la inversa, que ciertos objetos (por ejemplo, cofres) sigan el destino de los documentos; [...] a nivel local, los museos poseen documentos de archivo comprados, recibidos como donaciones o procedentes de sociedades científicas. [...] En los Países Bajos se mencionan como documentos legítimamente conservados en los museos atlas históricos y, como ejemplo de lo contrario, cuños de sellos conservados en los archivos. En el Estado de Westfalia se habla de cofres y otros objetos vinculados a los archivos por el empleo a que están destinados [...]. En la URSS, los fondos de documentos manuscritos conservados con carácter provisional en los museos están bajo el control de la administración de los archivos; no quedan exentos de ese control los grandes «archivos-museos» autónomos, creados por resolución especial (Gorki, Mendéleiev, etc.). [...]
>
> [...] En Portugal, [...] el museo regional de Viseu conserva una parte de los pergaminos del cabildo catedral de la sede, encontrándose el resto en los archivos del distrito o en Lisboa, en la Torre de Tombo. [...] En Turquía, [...] los archivos del palacio de los antiguos sultanes se encuentran en el museo Topkapi-Sayari, junto con una parte de los registros de los tribunales religiosos cuyos homólogos provinciales se conservan, exactamene en 19 casos, en los museos[225].

Artículo 20.—Efectos del paso de los archivos de Estado

Una sucesión de Estados entrañará la extinción de los derechos del Estado predecesor y el nacimiento de los del Estado sucesor sobre los archivos de Estado que pasen al Estado sucesor de conformidad con las disposiciones de los artículos de la presente parte.

Artículo 21. — Fecha del paso de los archivos de Estado

Salvo que se acuerde o decida otra cosa al respecto, la fecha del paso de los archivos de Estado será la de la sucesión de Estados.

Artículo 22.—Paso de los archivos de Estado sin compensación

Salvo lo dispuesto en los artículos de la presente parte y a menos que se acuerde o decida otra cosa al respecto, el paso de los archivos de Estado del Estado predecesor al Estado sucesor se realizará sin compensación.

Artículo 23.—Falta de efectos de una sucesión de Estados sobre los archivos de un tercer Estado

Una sucesión de Estados no afectará en cuanto tal a los archivos de Estado que, en la fecha de la sucesión de Estados, se hallen situados en el territorio del Estado predecesor y que, en esa fecha, pertenezcan a un tercer Estado conforme al derecho interno del Estado predecesor.

Comentario a los artículos 20, 21, 22 y 23

1) La Comisión, habiendo decidido dedicar una parte separada a los archivos de Estado, consideró adecuado incluir en la sección 1 algunos artículos introductorios a modo de disposiciones generales, según el modelo seguido en las partes relativas a los bienes de Estado y a las deudas de Estado, a fin de subrayar el carácter específico de la cuestión de los archivos de Estado en relación con la de los bienes de Estado. Para que no hubiera una diferencia demasiado grande entre los dos conjuntos de normas generales, las disposiciones relativas a los archivos de la sección 1 de la parte III se redactaron en los mismos términos que los artículos correspondientes de la sección 1 de la parte II relativos a los bienes de Estado, salvo que la palabra «bienes» se sustituyó por el término «archivos». De esta forma, se ha logrado que las dos series de artículos correpondan perfectamente, en la manera siguiente: artículos 18 y 7 (como ya se ha explicado en el comentario al artículo 18), artículos 20 y 9, artículos 21 y 10, artículos 22 y 11 y artículos 23 y 12.

2) El artículo 20 no requiere ningún comentario especial. En lo que se refiere al artículo 21, a primera vista quizá no parezca acertado prever el paso de los archivos de Estado en la fecha de la sucesión de Estados. Ello puede incluso parecer una idea irrazonable, carente de realismo e ilusoria, ya que generalmente los archivos han de clasificarse para determinar cuáles han de pasar al Estado sucesor, lo cual a veces requiere bastante tiempo. En realidad, sin embargo, los archivos suelen estar bien diferenciados como tales y bastante meticulosamente clasificados y catalogados. Su traspaso puede efectuarse inmediatamente. Además, la práctica de los Estados ha demostrado que es posible hacerlo. En un número considerable de tratados se ha concertado la entrega «*inmediata*» de los archivos de Estado que debían pasar al Estado sucesor. Los archivos debían transferirse «*sin demora*» según el artículo 93 (relativo a Austria) del Tratado de Saint-Germain-en-Laye de 10 de septiembre de 1919, el artículo 77 (referente a Hungría) del Tratado de Trianón de 4 de junio de 1920, y los artículos 38 y 52 (referentes a Bélgica y Francia) del Tratado de Versalles de 28 de junio de 1919[226]. El paso «*inmediato*» de los archivos también estaba previsto en la resolución 388 (V) de la Asamblea General, de 15 de diciembre de 1950, relativa a Libia como Estado sucesor (apartado *a* del párrafo 2 del artículo I).

3) Además, es necesario fijar en la fecha de la sucesión de Estados el paso de los archivos de Estado, aun cuando *de hecho* se concedan plazos para efectuar la reproducción, la obtención de microfilmes, la selección o el

[225] Direction des archives de France, *Le concept d'archives... (op. cit.)*, págs. 45 y 46.

[226] Para las referencias a los artículos de esos Tratados, véase *supra*, nota 218.

inventario. En efecto, es indispensable saber que en la fecha misma de la sucesión de Estados el Estado sucesor se convierte en el propietario de los archivos que a él pasan, aunque la entrega de éstos haya de demorarse por razones de orden práctico. Si entretanto se produce otra sucesión de Estados que afecta de nuevo al Estado predecesor, conviene que se sepa que los archivos de Estado que debían pasar al Estado sucesor con arreglo a la primera sucesión de Estados quedan excluidos de la segunda sucesión, aunque no haya habido tiempo para traspasarlos materialmente.

4) Por último, hay que señalar que la regla de la entrega de los archivos en la fecha de la sucesión de Estados queda atenuada en el texto del artículo 21 por la posibilidad que tienen siempre los Estados de convenir otra solución, así como por la salvedad relativa a lo que se «decida» en contra de esa regla, por ejemplo en un órgano judicial internacional. En realidad, en un número bastante grande de tratados se ha eludido la regla del paso inmediato de los archivos de Estado al Estado sucesor. A veces se ha concedido un *plazo de tres meses* (como en el artículo 158 del Tratado de Versalles)[227] o de *dieciocho meses* (como en el artículo 37 del Tratado de Paz con Italia, de 10 de febrero de 1947[228], que imponía a ese país la obligación de restituir sin demora los archivos, objetos culturales o artísticos «pertenecientes a Etiopía o a sus nacionales»). También se ha estipulado que la entrega de los archivos debería solucionarse de común acuerdo «*de ser posible dentro de los seis meses* siguientes a la entrada en vigor del tratado» (artículo 8 del Tratado de 8 de abril de 1960 entre los Países Bajos y la República Federal de Alemania relativo a ciertas zonas fronterizas)[229]. El artículo 11 del Tratado de Paz con Hungría de 10 de febrero de 1947[230] es uno de los más precisos en materia de plazos: establece un verdadero calendario dentro de un plazo de dieciocho meses. En ciertos casos la fijación de un plazo se confía a una comisión mixta cuya función es encontrar, localizar y encargarse de traspasar los archivos que deben pasar al Estado sucesor.

5) En el artículo 22 sólo se hace referencia a la «compensación», es decir, a una indemnización en efectivo o en especie (entrega de un bien o de un lote de archivos a cambio del bien o de los lotes que pasan al Estado sucesor). Pero esa noción debe entenderse en sentido amplio, en la medida en que no sólo excluye toda compensación sino que además exonera al Estado sucesor del pago de cualquier contribución o impuesto. Realmente, en este caso el paso de los bienes o de los archivos de Estado se considera como un traspaso que se efectúa *ipso jure,* gratuitamente y sin compensación. El artículo 22 se justifica por el hecho de que hay una práctica de los Estados claramente establecida en ese sentido. Además, el principio de la no compensación queda confirmado implícitamente en los artículos siguientes de esta parte, que disponen que las *copias* de archivos se harán a expensas del Estado que las solicite.

6) La Comisión, habiendo decidido conservar el artículo 12 en el proyecto, consideró adecuado incluir paralelamente el artículo 23 en la parte relativa a los archivos de Estado. En lo que se refiere al artículo 23, se pueden prever dos hipótesis. La primera es aquella en la que, por una u otra razón, un Estado predecesor guarda los archivos de un tercer Estado. Este puede, por ejemplo, estar en guerra con otro Estado y haber puesto a salvo unos archivos valiosos en el territorio de un Estado donde se produce una sucesión de Estados. El tercer Estado puede también simplemente haber confiado por algún tiempo, por ejemplo para una restauración o para una exposición cultural, parte de sus archivos de Estado a un Estado en el que tiene lugar una sucesión de Estados. La segunda hipótesis es aquella en la que un Estado sucesor al que deben pasar ciertos archivos de Estado no ha recibido, por razones fortuitas, esos archivos inmediatamente o en los plazos acordados. Si mientras tanto se produce una segunda sucesión de Estados que afecta al mismo Estado predecesor, el Estado sucesor de la primera sucesión de Estados es considerado como un tercer Estado respecto de la segunda sucesión de Estados, y sus archivos situados en el territorio del Estado predecesor y no recuperados todavía no deben verse efectados por esta segunda sucesión de Estados.

Artículo 24.—Salvaguardia de la unidad de los archivos de Estado

Nada de lo dispuesto en la presente parte se entenderá de manera que prejuzgue de modo alguno ninguna cuestión que pueda surgir con motivo de la salvaguardia de la unidad de los archivos de Estado.

Comentario

En segunda lectura, la Comisión decidió incluir en un artículo distinto la disposición originalmente contenida en el párrafo 6 del artículo 29, aprobado en primera lectura, relativo a la salvaguardia de la unidad de los archivos de Estado. La referencia a la salvaguardia de la unidad de los archivos de Estado responde al principio de la indivisibilidad de los archivos en el que se basan las cuestiones de sucesión en los documentos de toda índole que constituyen tales archivos de Estado, cualquiera que sea la categoría particular de sucesión de Estados de que se trate. En el artículo 24 se establece, por tanto, una salvaguardia en la aplicación de las normas sustantivas enunciadas en los artículos que constituyen la sección 2 de la presente parte.

SECCIÓN 2.—DISPOSICIONES RELATIVAS A CATEGORÍAS ESPECÍFICAS DE SUCESIÓN DE ESTADOS

Artículo 25.—Traspaso de una parte del territorio de un Estado

1. Cuando una parte del territorio de un Estado sea traspasada por éste a otro Estado, el paso de los archi-

[227] *Idem.*

[228] Naciones Unidas, *Recueil des Traités,* vol. 49, pág. 21.

[229] *Ibid.,* vol. 508, pág. 155.

[230] *Ibid.,* vol. 41, pág. 179.

vos de Estado del Estado predecesor al Estado sucesor se determinará por acuerdo entre ellos.

2. A falta de un acuerdo:

***a*) la parte de los archivos de Estado del Estado predecesor que, para una administración normal del territorio al que se refiera la sucesión de Estdos, deba encontrarse a disposición del Estado al que se traspase el territorio de que se trate pasará al Estado sucesor;**

***b*) la parte de los archivos de Estado del Estado predecesor, distinta de la parte mencionada en el apartado *a*, que concierna de manera exclusiva o principal al territorio al que se refiera la sucesión de Estados pasará al Estado sucesor.**

3. El Estado predecesor proporcionará al Estado sucesor los medios de prueba más fehacientes disponibles en sus archivos de Estado que guarden relación con títulos territoriales concernientes al territorio traspasado o con sus fronteras o que sean necesarios para aclarar el sentido de los documentos de los archivos que pasen al Estado sucesor en aplicación de las otras disposiciones del presente artículo.

4. El Estado predecesor proporcionará al Estado sucesor, a solicitud y a expensas de éste, reproducciones apropiadas de sus archivos de Estado vinculados a los intereses del territorio traspasado.

5. El Estado sucesor proporcionará al Estado predecesor, a solicitud y a expensas de éste, reproducciones apropiadas de archivos de Estado que han pasado al Estado sucesor conforme al párrafo 1 ó 2.

Comentario

1) El presente artículo se refiere al paso de los archivos de Estado en el caso de traspaso de parte del territorio de un Estado a otro. La práctica de los Estados en este caso de sucesión en los archivos de Estado es algo dudosa, por cuanto se basa en tratados de paz en los que generalmente se ha dado menos peso a las soluciones equitativas que a las soluciones políticas que expresen las relaciones de fuerza entre vencedores y vencidos. Durante mucho tiempo, la costumbre tradicional fue que los vencedores se apoderasen de los archivos de los territorios por ellos conquistados y, en ocasiones, retirasen incluso los archivos del Estado predecesor.

2) Sin perder de vista este hecho, puede, no obstante, utilizarse la práctica actual de los Estados en apoyo de las propuestas favorables a soluciones más equitativas que figuran en el texto de este artículo. En el presente comentario se hace referencia a esa práctica con arreglo a los seis epígrafes generales siguientes: *a*) paso al Estado sucesor de todos los archivos referentes al territorio traspasado; *b*) archivos trasladados o constituidos fuera del territorio traspasado; *c*) vinculación de los archivos con el territorio; *d*) obligaciones especiales del Estado sucesor; *e*) plazos de entrega de los archivos, y *f*) bibliotecas de Estado.

Paso al Estado sucesor de todos los archivos referentes al territorio traspasado

3) Bajo este epígrafe se puede examinar el proceder que se ha seguido con las fuentes de archivos, los archivos como medios de prueba, los archivos como instrumentos de administración y los archivos como elemento histórico o patrimonio cultural.

4) La práctica relativa a las fuentes de los archivos, que no parece ofrecer dudas, tiene unos orígenes remotos en las transmisiones territoriales que se efectuaban ya en la Edad Media. Francia y Polonia ofrecen ejemplos de ello[231]. En Francia, el Rey Felipe Augusto fundó en 1194 su *Trésor des Chartes,* reuniendo en él los documentos relativos a su Reino. En 1271, al heredar los dominios de su tío Alfonso de Poitiers (casi todo el sur de Francia), ordenó inmediatamente que los archivos de esos dominios se incorporasen al *Trésor*: títulos de dominios, cartularios, registros de cartas, expedientes y cuentas administrativas. Así se siguió haciendo en el transcurso de los siglos, a medida que la Corona adquiría nuevas tierras. Lo mismo ocurrió en Polonia a partir del siglo XIV, durante la unificación progresiva del Reino por absorción de las provincias ducales: los archivos de los duques pasaban al Rey al mismo tiempo que el ducado. Así, pues, hace mucho tiempo que se aplica el principio del traspaso, aun cuando, como se verá, ha variado el fundamento invocado.

5) En los tratados antiguos, los archivos se entregaban al Estado sucesor sobre todo como medios de prueba y como títulos de propiedad. En efecto, según la concepción feudal, los archivos representaban un título jurídico que demostraba la existencia de un derecho. Por ello, los vencedores en las guerras tenían buen cuidado de llevarse los archivos relativos a sus adquisiciones, arrancándolos por la fuerza a los vencidos en caso de ser ello necesario: su derecho sobre los dominios sólo quedaba asegurado con la posesión de los documentos pertinentes. Se puede citar como ejemplo el caso de los confederados suizos que en 1415 se apoderaron *manu militari* de los archivos de las antiguas posesiones de los Habsburgo, conservados en el castillo de Baden[232].

6) A partir del siglo XVI se comprendió que los archivos, si bien constituían un título jurídico efectivo, eran también un instrumento para administrar el país. Desde entonces ha prevalecido la idea de que, en el traspaso de un territorio, era necesario dejar al sucesor un territorio lo más viable posible a fin de evitar perturbaciones en su gestión y facilitar su administración adecuada.

Se pueden presentar dos casos: el primero es el de un solo Estado sucesor. En este caso, la totalidad de los ins-

[231] Véase Direction des archives de France, *Actes de la sixième Conférence internationale de la Table ronde des archives: Les archives dans la vie internationale,* París, Imprimerie nationale, 1963, págs. 12 y ss.

[232] Como estos archivos se referían no sólo a los territorios confederados sino también a una gran parte de Alemania sudoccidental, los Habsburgo de Austria pudieron recobrar en 1474 lo que no se refería al territorio confederado.

trumentos de administración pasa del Estado predecesor al Estado sucesor, interpretándose esos instrumentos en su sentido más amplio: documentos fiscales de toda clase, registros catastrales y de bienes públicos, documentos administrativos, registros del estado civil, registros inmobiliarios, archivos judiciales y penitenciarios, etc. De ahí la costumbre de dejar en el territorio todos los escritos, diseños o fotografías necesarios para el buen funcionamiento administrativo. Por ejemplo, para la cesión de las provincias de Jamtland, de Harjedalen, de Gotland y de Osel, el Tratado de Bromsebro de 13 de agosto de 1645 entre Suecia y Dinamarca obligaba a entregar a la Reina de Suecia todas las actas, registros y catastros relativos a la justicia (art. 29), así como cualquier información sobre la situación fiscal de las provincias cedidas. Las dos Potencias suscribieron estipulaciones análogas en sus tratados de paz ulteriores de Roskilde de 26 de febrero de 1658 (art. 10) y de Copenhague de 27 de mayo de 1660 (art. 14)[233]. En el artículo 69 del Tratado de Munster de 30 de enero de 1648 entre España y los Países Bajos se preveía la entrega de «todos los registros, mapas, cartas, archivos y documentos, así como los archivos de los procesos relativos a cualquiera de las Provincias Unidas, países asociados, villas [....] pendientes ante los tribunales, chancillerías, consejos y cámaras»[234]. Por el Tratado de Utrecht de 11 de abril de 1713, Luis XIV cedía a los Estados Generales (neerlandeses) Luxemburgo, Namur y Charleroi «con todos los papeles, cartas, documentos y archivos que conciernen a dichos Países Bajos»[235]. Casi todos los tratados relativos al traspaso de una parte de territorio contienen una cláusula relativa al traspaso de los archivos, lo que hace imposible su enumeración. Algunas veces los tratados van acompañados incluso de una convención especial que se refiere únicamente a este punto. Así, como continuación de los tratados de paz por los que se puso fin a la primera guerra mundial, el Convenio entre Hungría y Rumania, firmado en Bucarest el 16 de abril de 1924[236], se refiere al intercambio de actas judiciales, registros inmobiliarios y registros del estado civil, y prevé las modalidades de su ejecución.

7) El segundo caso es el de la existencia de varios Estados sucesores. Los ejemplos dados, antiguos y aislados, no pueden considerarse representativos de una costumbre, pero es oportuno citarlos porque la solución adoptada se simplificaría mucho en la actualidad mediante la utilización de los medios de reproducción modernos. En el artículo 18 del Tratado de la Barrière de 15 de noviembre de 1715, celebrado entre el Imperio Alemán, Gran Bretaña y las Provincias Unidas se determinó que los archivos del territorio desmembrado, Gueldres, no serían repartidos entre los tres Estados sucesores, sino que se haría un inventario del cual se facilitaría una copia a cada uno de ellos, quedando el original intacto a su disposición para consulta[237]. De igual modo, el Tratado entre Prusia y Sajonia de 18 de mayo de 1815 mencionaba en su artículo VII «actas y documentos que [...] son de interés común para las dos partes»[238]. La solución consistió en dejar que Sajonia conservara los originales con la condición de entregar a Prusia copias legalizadas. Así, pues, sea cual fuere el número de sucesores, la totalidad de los fondos de archivos quedó intacta, en aplicación del principio del respeto de los fondos, nacido de la preocupación de facilitar la continuidad de la administración. Pero este mismo principio y esa misma preocupación van a suscitar numerosas polémicas en su aplicación moderna, por la distinción hecha entre archivos administrativos y archivos históricos.

Según algunos autores, los archivos administrativos deben pasar en su totalidad al Estado sucesor, pero los archivos llamados históricos, en virtud del principio del respeto de los fondos, deben permanecer vinculados al patrimonio del Estado predecesor, salvo que se hayan constituido en el territorio objeto de la sucesión por el funcionamiento normal de sus propias instituciones. Esta tesis, no desprovista de sensatez, no está confirmada enteramente por la práctica: la historia registra muchos casos de traspaso de archivos, incluidos documentos históricos. Así por ejemplo, el Tratado de Viena de 3 de octubre de 1866, por el que Austria cedía Venecia a Italia, prevé, en su artículo XVIII, la entrega completa a Italia de los títulos de propiedad, documentos administrativos y judiciales y «documentos políticos e históricos de la antigua República de Venecia», comprometiéndose cada una de las dos partes a dejar a la otra hacer copias de los «documentos históricos y políticos que afecten a los territorios que han quedado respectivamente en posesión de la otra Potencia y que, en interés de la ciencia, no puedan separarse de los archivos a que pertenecen»[239]. Es fácil multiplicar los ejemplos sobre este punto. El Tratado de Paz entre Finlandia y la RSFSR, firmado en Dorpat el 14 de octubre de 1920, dispone, en el párrafo 1 de su artículo 29, que:

> Las potencias contratantes se comprometen a restituir en la primera ocasion los archivos y documentos que pertenezcan a las administraciones e instituciones publicas y que se encuentren en sus territorios respectivos, y que se refieran unicamente o en su mayor parte a la otra parte contratante o a su historia[240]

Archivos trasladados o constituidos fuera del territorio traspasado

8) Parece sobradamente justificado admitir, como regla que expresa en medida suficiente la práctica de los Estados, la regla en virtud de la cual pasan al Estado su-

[233] Vease Direction des archives de France, *Les archives dans la vie internationale (op cit)*, pag 16

[234] M Raventos e I de Oyarzabal, *Coleccion de Textos Internacionales*, Barcelona, Bosch, 1936, t I, pag 223

[235] Vease Direction des archives de France, *Les archives dans la vie internationale (op cit)*, pag 17

[236] Sociedad de las Naciones, *Recueil des Traites*, vol XLV, pag 330

[237] Vease Direction des archives de France, *Les archives dans la vie internationale (op cit)*, pags 17 y 18

[238] G F de Martens, ed , *Nouveau recueil de traites*, Gotinga, Dieterich, 1887, t II (1814-1815) (reimpr), pag 276

[239] Vease Direction des archives de France, *Les archives dans la vie internationale (op cit)*, pag 27

[240] Sociedad de las Naciones, *Recueil des Traites*, vol III, pag 25

cesor todos los archivos, históricos o de otra índole, que se refieran al territorio traspasado, incluso en el caso de que esos archivos hayan sido trasladados o se encuentren fuera de ese territorio. Así, los Tratados de París (1814) y de Viena (1815) impusieron la devolución a su depósito de origen de los archivos de Estado que habían sido concentrados en París durante la época napoleónica[241]. En virtud del Tratado de Tilsit de 7 de julio de 1807, Prusia, que había restituido la parte del territorio polaco por ella conquistado, se vio obligada a devolver al nuveo Gran Ducado de Varsovia no sólo los archivos locales o regionales en curso que se referían al territorio restituido, sino también los documentos de Estado («Archivos de Berlín») relativos al mismo[242]. Asimismo, Polonia recuperaba, en virtud del tratado de Riga, de 18 de marzo de 1921, los archivos centrales del antiguo Estado polaco traspasados a Rusia a finales del siglo XVIII y los del antiguo Reino autónomo de Polonia de 1815 a 1863 y de su continuación hasta 1876. Recibía además los documentos de la Secretaría de Estado del Reino de Polonia (que funcionó de 1815 a 1863 en San Petersburgo como administración central rusa), los de la cancillería del Zar para los asuntos de Polonia y, por último, los archivos de la Oficina del Ministerio ruso del Interior encargada de la reforma agraria en Polonia[243]. También se puede añadir el caso de los archivos de Schleswig. En virtud del Tratado de Viena de 30 de octubre de 1864, Dinamarca debía ceder los tres ducados de Schleswig, Holstein y Lauenburg. El artículo XX de dicho Tratado disponía así: «los títulos de propiedad, los documentos administrativos y de justicia civil relativos a los territorios cedidos que se encuentren en los archivos del Reino de Dinamarca» serán entregados, así como «todas las partes de los archivos de Copenhague que han pertenecido a los ducados cedidos y que han sido sacadas de sus archivos»[244].

Para mayor precisión en el examen de esta práctica de los Estados (aunque por principio no conviene dar excesiva importancia a los tratados de paz, cuyas soluciones están inspiradas por una «relación de fuerzas» determinada), se pueden distinguir dos casos: el de los archivos trasladados o sacados del territorio de que se trate y el de los archivos constituidos fuera de ese territorio pero directamente relacionados con él.

9) Con arreglo a la práctica usual, parece admitirse que los archivos trasladados por el Estado predecesor, ya sea en vísperas del cambio de soberanía o incluso en una época muy anterior, corresponden al Estado sucesor. Existe un paralelismo sorprendente entre las fórmulas utilizadas en los instrumentos que pusieron fin a las guerras de 1870 y 1914. El Tratado de Paz entre Francia y el Imperio Alemán firmado en Francfort el 10 de mayo de 1871 disponía, en su artículo 3:

Si algunos de los títulos [archivos, documentos, registros, etc] se hubiere perdido, sera repuesto por el Gobierno frances a peticion del Gobierno aleman[245]

Esta afirmación del principio de la restitución de los archivos trasladados se expresaría en términos idénticos en el artículo 52 del Tratado de Versalles de 28 de junio de 1919, con la diferencia de que en este caso era Alemania la que debía acatar una norma que había considerado excelente en tiempos que le eran más propicios[246]. Análogas inquietudes se pusieron de manifiesto en las relaciones entre Italia y Yugoslavia. Los archivos administrativos referentes a los territorios incorporados a Yugoslavia por el Tratado de Rapallo de 12 de noviembre de 1920 y el Tratado de Roma de 27 de enero de 1924, que se había llevado Italia entre el 4 de noviembre de 1918 y el 2 de marzo de 1924, durante la ocupación italiana, así como los títulos, documentos, registros, etc., relativos a esos mismos territorios y que se había llevado consigo la misión italiana de armisticio establecida en Viena después de la primera guerra mundial, debían ser restituidos por Italia[247]. El acuerdo ítalo-yugoslavo firmado en Roma el 23 de diciembre de 1950 es aún más preciso: su artículo 1 dispone la devolución a Yugoslavia de todos los archivos «que se hallen o entraren en posesión del Estado italiano, las corporaciones públicas locales, los establecimientos públicos y las sociedades y asociaciones de propiedad pública», y agrega que «si el material en cuestión no estuviera en Italia, el Gobierno italiano se esforzará por recuperarlo y devolverlo al Gobierno yugoslavo»[248]. No obstante, parte de la antigua doctrina francesa pareció por algún tiempo sustentar una norma contraria. Refiriéndose al supuesto de la anexión parcial, que era el caso de sucesión de Estados más corriente en la época debido a las frecuentes modificaciones del mapa político de Europa, Despagnet decía lo siguiente: «el Estado desmembrado guarda [...] los archivos relativos al territorio cedido que son conservados en un depósito situado fuera de ese territorio»[249]. Fauchille, por su parte, no llegó a sancionar esta norma contraria, pero dio a entender que podían hacerse distinciones: si los archivos se encuentran fuera del territorio afectado por el cambio de soberanía, ¿cuáles son exactamente los que debe entregar el Estado desmembrado?

¿Son unicamente aquellos documentos que en manos del anexante constituirian un medio para administrar la region, o tambien los de caracter puramente historico?[250]

[241] Vease Direction des archives de France, *Les archives dans la vie internationale (op cit)*, pags 19 y 20 Vease tambien *Anuario 1979*, vol II (primera parte), pag 76, documento A/CN 4/322 y Add 1 y 2, parrs 27 a 29

[242] Direction des archives de France, *Les archives dans la vie internationale (op cit)*, pag 20

[243] *Ibid* , pags 35 y 36

[244] *Ibid* , pag 26

[245] Vease *supra*,, nota 219

[246] Vease *supra*, nota 218

[247] Art 12 del Tratado de Paz con Italia, de 10 de febrero de 1947 (Naciones Unidas, *Recueil des Traites*, vol 49, pag 12) Por lo que respecta al Tratado de Rapallo, vease Sociedad de las Naciones, *Recueil des Traites*, vol XVIII, pag 387, por lo que se refiere al Tratado de Roma, *ibid* , vol XXIV, pag 31

[248] Naciones Unidas, *Recueil des traites*, vol 171, pag 292

[249] F Despagnet, *Cours de droit international public*, 4 ª ed ,Paris, Librairie du Recueil Sirey, 1910, pag 128, parr 99

[250] P Fauchille, *Traite de droit international public* (8ª ed del *Manuel de droit international public* de H Bonfils), Paris, Rousseau, 1922, t 1, primera parte, pag 360, parr 219

En realidad, esta doctrina puso de manifiesto su vacilación en adherirse a la norma generalmente admitida y llegó al extremo de formular una norma contraria porque había tenido demasiado en cuenta un decisión judicial, de la que puede decirse que era un caso aislado y al propio tiempo estaba influida por las circunstancias políticas de la época. Se trataba de un fallo del Tribunal de Nancy de 16 de mayo de 1896, en el que, tras la incorporación de Alsacia y Lorena a Alemania, se decidió que

> el Estado francés, investido con anterioridad a 1871 respecto de la totalidad de esos archivos de un derecho de propiedad imprescriptible e inalienable, no lo ha perdido en absoluto por el cambio de nacionalidad impuesto a una parte de su territorio[251].

Cabe señalar que lo que importaba ante todo en aquel caso no era negarle a Alemania (que no era parte en el proceso) un derecho sobre archivos relativos a territorios que estaban entonces bajo su autoridad, sino privar a un simple particular de la posesión indebida de archivos públicos[252]. Así, pues, el alcance de este fallo, por lo demás aislado, que parecía reconocer a Francia el derecho a reivindicar frente a particulares archivos que debían o podían corresponder a Alemania, parece bastante limitado.

10) Se ha mencionado esta tendencia aislada porque ha parecido predominar, por lo menos durante algún tiempo y para determinados casos, en la práctica diplomática francesa. Esa práctica, al menos a juzgar por el texto de una de sus interpretaciones, sólo parece admitir el retorno al territorio que ha cambiado de soberanía de los archivos de carácter administrativo, mientras que los documentos históricos situados o trasladados fuera de ese territorio y relativos a éste siguen siendo propiedad del Estado predecesor. Así, el Tratado de Zurich de 10 de noviembre de 1859 entre Francia y Austria disponía que los archivos que contuvieran los títulos de propiedad y documentos administrativos y de la rama judicial de lo civil relativos al territorio cedido por Austria al Emperador de los franceses «que se hallen en los archivos del Imperio Austríaco», especialmente en Viena, fueran entregados a los comisarios del nuevo Gobierno de Lombardía[253]. Si estuviera justificada una interpretación sumamente estricta de las expresiones empleadas, que aparentemente sólo se referían a los documentos administrativos ordinarios, podría llegarse a la conclusión de que no se hacía referencia a los archivos imperiales de Viena en su parte histórica relativa a los territorios cedidos[254]. El artículo 2 del Tratado de la misma fecha entre Francia y Cerdeña[255] remitía a las disposiciones mencionadas del Tratado entre Francia y Austria, y el Tratado, también de la misma fecha, entre Austria, Francia y Cerdeña las reproducía simplemente en su artículo 15[256]. Asimismo, un Convenio franco-sardo, firmado el 23 de agosto de 1860 en aplicación del Tratado de Turín de 24 de marzo de 1860, que consagraba la cesión de Saboya y el Condado de Niza por Cerdeña a Francia, contiene un artículo X vaciado en el mismo molde que los precedentes:

> Los archivos que contengan los títulos de propiedad, los documentos administrativos, religiosos y de la rama judicial civil relativos a Saboya y al distrito de Niza y se hallen en poder del Gobierno sardo serán entregados al Gobierno francés[257].

11) Se vacila en sacar la conclusión de que esos textos contradicen la existencia de una norma que permita al Estado sucesor reivindicar todos los archivos, incluso los históricos, relativos al territorio objeto del cambio de soberanía, situados fuera de él. Efectivamente, ¿sería muy aventurado interpretar la expresión «títulos de propiedad», incluida en la fórmula «los títulos de propiedad y los documentos administrativos, religiosos y judiciales» que figura en todos esos tratados, en un sentido que abarque los documentos de carácter histórico (y no sólo administrativo) que demuestren la propiedad del territorio? De hecho, en aquellos tiempos, el territorio mismo era propiedad del soberano en la vieja Europa, de modo que todos los títulos que contuvieran la historia de la región afectada y sirvieran de prueba de la posesión de ésta eran reivindicados por el sucesor. Si este punto de vista es correcto, los citados textos, por aislados que sean, no contradicen la norma de la transmisión general de los archivos, incluso los históricos, situados fuera del territorio de que se trate. Si los títulos de propiedad sólo se refirieran a la propiedad pública, quedarían incluidos en la expresión «documentos administrativos y judiciales». Esta interpretación se vería confirmada por el hecho de que tales tratados contienen por lo general una cláusula que parece establecer una excepción a la transmisión de la totalidad de los documentos históricos, quedando excluidos de esa cesión los documentos privados de la familia reinante, como contratos de matrimonio, testamentos, recuerdos de familia, etc.[258] pero lo que en realidad pone fin a todo debate es

[251] Fallo del Tribunal de Nancy de 16 de mayo de 1896, Asunto *Dufresne* c. *l'Etat* (M. Dalloz y otros, *Recueil périodique et critique de jurisprudence, de législation et de doctrine, année 1896,* París, Bureau de la jurisprudence générale, 1896, segunda parte, pág. 412.

[252] Se trataba de 16 cajas de archivos depositadas por un particular en manos del archivero de Meurthe-et-Moselle. Por otra parte, eran archivos relativos a los territorios cedidos y a territorios que siguieran siendo franceses, lo cual puede justificar el fallo del tribunal.

[253] Art. 15 del Tratado de paz franco-austríaco, firmado en Zurich el 10 de noviembre de 1859 (G. F. de Martens, ed., *Nouveau Recueil général de traités,* Gotinga, Dieterich, 1869, t. XVI, segunda parte, pág. 522).

[254] Véase, en este sentido, G. May, «La saisie des archives du département de la Meurthe pendant la guerre de 1870-1871», *Revue générale de droit international public,* París, t. XVIII, 1911, pág. 35; e *idem, Le Traité de Francfort,* París, Berger-Levrault, 1909, pág. 269, nota 2.

[255] Art. 2 del Tratado franco-sardo relativo a la cesión de Lombardía, firmado en Zurich el 10 de noviembre de 1859 [G.F. de Martens, ed., *Nouveau Recueil général de traités (op. cit.)*, t. XVI, parte II, pág. 526].

[256] Art. 15 del Tratado entre Austria, Francia y Cerdeña, firmado en Zurich el 10 de noviembre de 1859 (ibid., pág. 537).

[257] G. F. de Martens, ed., *Nouveau Recueil général de traités (op. cit.),* 1869, t. XVII, segunda parte, pág. 25.

[258] El artículo X del Convenio franco-sardo de 23 de agosto de 1860 (véase *supra,* nota 257) impone a Francia la obligación de restituir (lo que supone que ya había tomado posesión de ellos junto con los de-

(Continúa en la página siguiente.)

que esos casos, no muchos, observados en la práctica francesa, perdieron todo efecto desde el momento en que Francia, unos 90 años más tarde, reclamó y obtuvo los restantes archivos sardos, tanto históricos como administrativos, relacionados con la cesión de Saboya y del distrito de Niza, depositados en Turín. En efecto, los acuerdos de 1860 relativos a esa cesión fueron complementados por las disposiciones del Tratado de Paz con Italia, de 1947, cuyo artículo 7 imponía al Gobierno italiano la obligación de entregar al Gobierno francés

todos los archivos históricos y administrativos anteriores a 1860 relacionados con el territorio cedido a Francia por el Tratado de 24 de marzo de 1860 y por el Convenio de 23 de agosto de 1860[259].

Así, pues, parece haber amplia justificación para admitir como norma suficientemente representativa de la práctica de los Estados el hecho de la entrega al Estado sucesor de todos los archivos, históricos y de otra índole, relativos al territorio al que se refiere la sucesión de Estados, incluso si esos archivos han sido sacados del territorio o están fuera de él.

12) Hay también ejemplos del criterio aplicado en el caso de escritos y documentos relativos al territorio al que se refiere la sucesión de Estados pero archivados y conservados en todo momento fuera de ese territorio. Muchos tratados engloban esta categoría en el material que debe pasar al Estado sucesor. Como se dijo anteriormente (párr. 11), por el Tratado de Paz con Italia de 1947, Francia obtuvo lotes de archivos constituidos por la ciudad de Turín y relacionados con Saboya y Niza. El Tratado de Paz de 1947 con Hungría concedió a Yugoslavia todos los archivos relativos a Iliria, que se remontaban al siglo XVIII y habían sido conservados por Hungría[260]. Por el Acuerdo de Craiova de 7 de septiembre de 1940, firmado entre Bulgaria y Rumania para la cesión por ésta a aquélla de la Dobrogea meridional, Bulgaria recibió, además de los archivos existentes en el territorio cedido, copias certificadas de los documentos que se hallaban en Bucarest relativos a la nueva región búlgara.

13) ¿Qué ocurre si los archivos relativos al territorio que cambia de soberanía no se encuentran ni dentro de las fronteras de éste ni en el Estado predecesor? El artículo 1 del Acuerdo ítalo-yugoslavo firmado en Roma el 23 de diciembre de 1950 precisaba que:

Si el material en cuestión no estuviera en Italia, el Gobierno italiano se esforzará por recuperarlo y entregarlo al Gobierno yugoslavo[261].

En otras palabras, y para emplear una terminología grata a los civilistas franceses, no se trata tanto de una «obligación de resultado» como de una «obligación de medio»[262].

14) La norma de traspaso de los archivos al Estado sucesor con respecto a una parte del territorio de otro Estado se considera tan evidente que no puede ponerse en duda aunque los acuerdos no digan nada al respecto. Así lo ha dicho un autor:

Siendo la entrega de los archivos públicos de los territorios cedidos la consecuencia obligatoria de la anexión, no es de extrañar que la cláusula relativa a esa obligación no figure en muchos tratados de anexión. Queda sobreentendida; se deriva de la «renuncia del Estado cedente a todos sus derechos y títulos sobre el territorio cedido»[263].

La terminología utilizada ha envejecido e incluso la realidad de la anexión está superada. Pero la idea en que se basa la norma sigue siendo válida: se trata de «poner en manos [del Estado sucesor] todos los elementos indispensables o útiles para la administración del territorio», como señala el mismo autor[264].

Vinculación de los archivos con el territorio

15) Como acabamos de recordar, la práctica de los Estados revela que el vínculo entre los archivos y el territorio al que se refiere la sucesión de Estados se tiene muy en cuenta. Pero es menester puntualizar en qué consiste este vínculo. Como se sabe, los especialistas en archivología aducen dos principios, el de la «procedencia territorial» y el de la «pertinencia territorial o funcional», que son objeto, uno y otro, de interpretaciones diversas, incluso divergentes, y no surpimen las incertidumbres. Lo que parece evidente es que el Estado sucesor no puede reclamar cualesquiera archivos sino sólo aquellos

(Continuación de la nota 258.)
más archivos históricos) al Gobierno sardo «los títulos y documentos relativos a la familia real». Esta cláusula, referente a documentos que en definitiva son privados y dictada por las reglas de cortesía, figura también, por ejemplo, en el Tratado de 28 de agosto de 1736 entre Francia y Austria, relativo a la cesión de Lorena, cuyo artículo 16 ponía a disposición del Duque de Lorena documentos de familia como «contratos de matrimonio, testamentos y otros documentos».

[259] Naciones Unidas, *Recueil des Traités,* vol. 49, pág. 10.

[260] Véase art. 11 del Tratado de Paz con Hungría de 10 de febrero de 1947. (*Ibid.*, vol. 41, pág. 179.)

[261] *Ibid.*, vol. 171, pág. 292.

[262] Cabe citar otros ejemplos históricos de traspaso al Estado sucesor de archivos constituidos fuera del territorio al que se refiere la sucesión de Estados. Estos ejemplos no quedan incluidos en ninguna de las categorías previstas en la tipología utilizada en materia de sucesión de Estados, puesto que se trata del cambio de Potencia colonizadora. Estos ejemplos superados sólo se citan a título de información. (En la doctrina antigua se consideraban como casos de traspaso de una parte del territorio de un Estado a otro Estado, o de un imperio colonial a otro.)

En el Protocolo relativo a la retrocesión por Suecia a Francia de la isla de San Bartolomé, en las Antillas, se precisa que:

«los papeles y documentos de todo tipo relativos a los actos [de la Corona de Suecia] que se encuentren en poder de la Administración sueca [...] serán entregados al Gobierno francés» [art. 3, párr. 2, del Protocolo de París de 31 de octubre de 1877, anexo al Tratado franco-sueco firmado en París el 10 de agosto de 1877 (G.F. de Martens, ed., *Nouveau Recueil général de traités,* 2.ª serie, Gotinga, Dieterich, 1879, t. IV , pág. 368)].

El artículo 158 del Tratado de Versalles, en la sección VIII, consagrada a Shantung, impone a Alemania la obligación de restituir al Japón los archivos y documentos del territorio de Kiao-Cheu «dondequiera que se hallen» (v. *supra,* nota 218).

El Convenio entre los Estados Unidos de América y Dinamarca de 4 de agosto de 1916, relativo a la cesión de las Antillas danesas, concede a los Estados Unidos, en su artículo 1, los archivos relativos a esas islas que se encuentren en Dinamarca (v. *supra,* nota 221) y el artículo VIII del Tratado de Paz hispano-americano de 10 de diciembre de 1898 concedía ya a los Estados Unidos el mismo derecho respecto de los archivos de la Península referentes a Cuba, Puerto Rico, Filipinas y la Isla de Guam (v. *supra,* nota 222).

[263] Jacob, *op. cit.*, pág. 17.

[264] *Ibid.*

que se relacionan de un modo exclusivo o principal con el territorio. Para determinar cuáles son esos archivos, debe tenerse en cuenta que se trata de archivos adquiridos antes de la sucesión de Estados, por el territorio o por su cuenta, a título oneroso o gratuito y con sus fondos u otros recursos[265]. Desde este primer punto de vista, esos archivos deben seguir la suerte del territorio en la sucesión de Estados. Además, se tiene en cuenta la relación orgánica que vincula al territorio con los archivos que se refieren a él[266]. Pero surge una dificultad cuando hay que determinar, según la categoría de los archivos, el grado de la relación considerada. La doctrina está de acuerdo en estimar que cuando los documentos de que se trata «se refieren al Estado predecesor como tal y no se refieren sino incidentalmente a los territorios cedidos, [...] siguen siendo propiedad del Estado cedente, [pero] se admite generalmente que deben entregarse copias al Estado anexante a petición del mismo»[267]. En el acuerdo de Roma antes citado, de 23 de diciembre de 1950, relativo al traspaso de archivos entre Yugoslavia e Italia, se tuvo en cuenta expresamente el vínculo «archivos-territorio»[268].

16) Cabe recordar aquí la decisión de la Comisión de conciliación franco-italiana, según la cual los archivos y documentos históricos —incluso los pertenecientes a municipios cuyos territorios quedaron divididos por la nueva línea fronteriza establecida en el Tratado de Paz con Italia— deben atribuirse en su totalidad a Francia, Estado sucesor, en tanto se refieren al territorio cedido[269]. Como se ha indicado más arriba (párr. 9), después de la guerra franco-alemana de 1870, los archivos de Alsacia y Lorena fueron entregados al Estado alemán sucesor. Mediante una convención especial se decidió amigablemente el problema de los archivos de la Academia de Estrasburgo y de sus facultades. Pero en este caso el criterio del vínculo «archivos-territorio» se aplicó exclusivamente a documentos que se consideraron «de interés secundario para el Gobierno alemán»[270].

Obligaciones especiales del Estado sucesor

17) De la práctica de los Estados se desprende que muchos tratados imponen al Estado sucesor una obligación esencial que constituye una contrapartida normal de la del predecesor, que debe transferirle todos los archivos. Las modificaciones territoriales suelen ir acompañadas de un desplazamiento de población (nuevo trazado de fronteras con el reparto consiguiente de habitantes sobre la base de un derecho de opción, por ejemplo). Es evidente que la administración de esa población no puede realizarse sin archivos, al menos administrativos. Por ese motivo, cuando los archivos se entreguen al Estado sucesor, éste no puede negarse a facilitar al Estado predecesor, cuando éste lo pida, las copias de los archivos que necesite. Por supuesto, esa operación sólo puede hacerse a expensas del solicitante. Queda entendido que la entrega de esos documentos no debe comprometer la seguridad ni la soberanía del Estado sucesor. Si, por ejemplo, el Estado predecesor reclama el expediente puramente técnico de una base militar que haya construido en el territorio o un expediente penal relativo a uno de sus ciudadanos que hayan abandonado el territorio cedido, el Estado sucesor puede negarse a entregar copias de uno y otro. Existen en ese caso elementos de apreciación y de oportunidad de los que no puede privarse al Estado sucesor, como tampoco a cualquier otro Estado. A veces se impone convencionalmente al Estado sucesor la obligación de conservar cuidadosamente algunos archivos, en la medida en que éstos puedan interesar en el futuro al Estado predecesor. El citado Convenio de 4 de agosto de 1916 entre los Estados Unidos de América y Dinamarca, relativo a la cesión de las Antillas danesas, precisa en el tercer párrafo de su artículo 1 que:

> Se conservarán cuidadosamente los archivos y documentos y se suministrarán en todo momento copias certificadas de ellos, cuando se soliciten [...] al Gobierno danés [...] o a las personas debidamente autorizadas que presenten una solicitud al respecto[271].

Plazos de entrega de los archivos

18) Estos plazos varían según los acuerdos. El mejor ejemplo de celeridad se encuentra en el Tratado de 26 de

[265] En el párrafo 2 del artículo 11 del Tratado de Paz con Hungría de 1947 (v. *supra,* nota 260) se aclara con justa razón que los Estados sucesores, Yugoslavia y Checoslovaquia, no tendrán derecho alguno sobre los archivos o efectos «adquiridos por compraventa, donación o legado ni sobre otras obras originales debidas a húngaros».

[266] Por el Tratado de Paz de 1947 (art. 11, párr. 1), Hungría entregó a los Estados sucesores, Checoslovaquia y Yugoslavia, los efectos «originados en esos territorios» que formaban parte de su patrimonio cultural.

[267] Ch. Rousseau, *Droit international public,* París, Sirey, 1977, t. III, pág. 384. Véase también D. P. O'Connell, *State Succession in Municipal Law and International Law,* Cambridge, University Press, 1967, vol. I: *International Relations,* págs. 232 y 233.

[268] El artículo 6 de dicho acuerdo (v. *supra,* nota 248) dispone que los archivos indivisibles o de interés común a ambas partes:

> «se atribuirán a aquella parte que, a juicio de la Comisión, esté más interesada en la posesión de los documentos de que se trate, según la extensión del territorio o el número de personas, instituciones o sociedades a las que se refieren los documentos. En este caso, la otra parte recibirá una copia, que le entregará la parte que conserve el original.»

[269] Decisión N.° 163, dictada el 9 de octubre de 1953 [Naciones Unidas, *Recueil des sentences arbitrales,* vol. XIII (publicación de las Naciones Unidas, N.° de venta: 64.V.3), pág. 503]. Esta decisión contiene el pasaje siguiente:

> «De los bienes comunales que deberán ser así repartidos por aplicación del párrafo 18 [del anexo XIV del Tratado de Paz con Italia] se han excluido "los archivos y todos los documentos pertinentes de carácter administrativo o de interés histórico"; estos archivos y documentos, incluso los correspondientes a municipios cuyo territorio ha quedado dividido por la línea fronteriza establecida en el tratado, pasan al Estado sucesor si se relacionan con el territorio cedido o si se refieren a los bienes transferidos (párr. 1 del anexo XVI); si no se cumplen estas condiciones, los documentos no están sujetos al traspaso previsto en el párrafo 1 ni a la repartición prevista en el párrafo 18 y siguen siendo propiedad del municipio italiano correspondiente. Lo decisivo, para estos bienes de una categoría especial, es el vínculo ideal con otro bien o con un territorio.» (*Ibid.,* págs. 516 y 517.)

[270] Convención de 26 de abril de 1872, firmada en Estrasburgo [G. F. de Martens, ed., *Nouveau Recueil général de traités,* t. XX *(op. cit.)*, pág. 875].

[271] Para la referencia, véase *supra,* nota 221.

junio de 1816 entre los Países Bajos y Prusia, cuyo artículo XLI dispone que:

> Los archivos, mapas y documentos [...] serán entregados a las nuevas autoridades al mismo tiempo que los propios territorios[272].

Bibliotecas de Estado

19) En un anterior análisis de este tema ya se señaló la dificultad de hallar informaciones relativas a las bibliotecas[273]. No obstante, en tres tratados de paz concertados después de la primera guerra mundial se hace referencia expresa a las bibliotecas como bienes que deben restituirse al mismo tiempo que los archivos. Son el Tratado de Moscú de 11 de agosto de 1920 entre la RSFSR y Letonia (art. 11, párr. 11)[274], el Tratado de Moscú de 12 de julio de 1920 entre la RSFSR y Lituania (art. 9, párr. 1)[275], y el Tratado de Riga de 18 de marzo de 1921 entre Polonia, la RSFSR y Ucrania (art. 11, párr. 1)[276]. La fórmula utilizada en los dos Tratados de Moscú y recogida en sustancia en el Tratado de Riga es la siguiente:

> El Gobierno ruso restituye a sus expensas a ... y entrega al Gobierno ... las bibliotecas, los archivos, los museos, las obras de arte, el material escolar, los documentos y otros bienes de los establecimientos escolares y científicos, los bienes gubernamentales (religiosos, comunales, y los de instituciones corporativas), siempre que estos objetos hayan sido evacuados de los límites de ... durante la guerra mundial de 1914 a 1917 y se hallen de hecho en posesión de los órganos gubernamentales o públicos de Rusia.

20) No parece que las conclusiones y soluciones a las que conduce este examen de la práctica de los Estados permitan proponer un proyecto de artículo aceptable para la solución del problema de la sucesión en relación con los archivos de Estado en el caso del traspaso de una parte del territorio de un Estado a otro Estado. Hay muchas razones para no considerar las soluciones adoptadas en los tratados como un modelo absoluto y literal para tratar este problema en el proyecto de artículos de la Comisión:

a) En primer lugar, es evidente que los tratados de paz se ofrecen casi inevitablemente como una ocasión para el vencedor de imponer al vencido las soluciones más ventajosas para el primero. Alemania, vencedora de la guerra germano-francesa de 1870, dictó su ley en materia de traspaso de los archivos relativos a Alsacia-Lorena hasta el momento en que Francia, a su vez, pudo dictar la suya en 1919 para la devolución de esos mismos archivos y de otros relativos al mismo territorio. La historia registra un gran número de devoluciones de esta naturaleza con desmembramientos seguidos de reconstituciones de archivos, o, en el mejor de los casos, con traspasos globales y masivos un día en un sentido y al día siguiente en sentido contrario.

b) Las soluciones dimanadas de la práctica están desprovistas de matices y no siempre tienen en cuenta la equidad. Se observa en ellas que el traspaso de los archivos de toda índole al Estado sucesor, como medio de prueba, instrumento de administración, elemento histórico o patrimonio cultural, se decide sin tomar suficientemente en consideración ciertos factores pertinentes. Es cierto que el traspaso de los archivos, incluidos los archivos centrales y los de carácter histórico referentes al territorio cedido, dejaba a menudo al Estado predecesor la posibilidad de obtener copias de esos archivos.

c) Para este tipo de sucesión, conviene tener presentes las disposiciones generales de los artículos ya aprobados, a fin de no adoptar soluciones que, sin razón válida, estén en contradicción con esas disposiciones generales.

21) A este efecto, conviene recordar la disposición correspondiente de la parte II sobre bienes de Estado (artículo 13, cuyo párrafo 1 destaca el acuerdo entre los Estados predecesor y sucesor y cuyo párrafo 2, apartado *b*, precisa que, a falta de ese acuerdo, «los bienes de Estado muebles del Estado predecesor vinculados a la actividad del Estado predecesor en relación con el territorio al que se refiera la sucesión de Estados pasarán al Estado sucesor»).

22) No hay que perder de vista que, a juicio de la Comisión, la hipótesis de sucesión prevista en este caso se refiere al traspaso de una pequeña porción de territorio. El problema de los archivos de Estado con respecto a una parte de territorio traspasada se plantea en los términos siguientes: los archivos de Estado de toda índole que tienen un vínculo directo y necesario con la gestión y administración de la parte de territorio traspasada deben pasar imperativamente al Estado sucesor. El principio básico es que la parte de territorio de que se trata sea traspasada en forma que deje al Estado sucesor un territorio lo más viable que sea posible para evitar cualquier perturbación de su gestión y facilitar su administración adecuada. A este respecto, puede suceder que el traspaso de una parte del territorio de un Estado a otro Estado provoque la salida de un número más o menos elevado de habitantes de ese territorio que prefieran conservar su nacionalidad e instalarse en la otra parte de territorio que ha quedado bajo la soberanía del Estado predecesor. Los archivos de Estado que estaban situados en el territorio traspasado, tales como registros fiscales, registros del estado civil, por ejemplo, se refieren a esos habitantes trasladados. Corresponderá entonces al Estado predecesor pedir al Estado sucesor toda clase de facilidades, tales como la obtención de microfilmes, a fin de conseguir los archivos necesarios para la administración de sus nacionales evacuados. Pero cuando los habitantes expatriados constituyan una proporción minoritaria, en ningún caso se podrá privar al Estado sucesor de los archivos necesarios para la gestión de la mayoría de la población que ha quedado en el territorio traspasado. Lo que precede se refiere al caso de archivos de Estado que, situados o no en la parte de territorio traspasada, tienen un vínculo directo y necesario con la gestión de ésta. Ello se refiere *grosso modo* a los archivos de Estado de carácter administrativo. Queda entonces el caso

[272] G. F. de Martens, ed., *Nouveau Recueil de traités,* Gotinga, Dieterich, 1877, t. III (1808-1818) (reimpr.), pág. 41.

[273] *Anuario... 1970,* vol. II, pág. 143, documento A/CN.4/226, segunda parte, art. 7, párrs. 47 y ss. del comentario.

[274] Sociedad de las Naciones, *Recueil des Traités*, vol. II, pág. 221.

[275] *Ibid.*, vol. III, pág. 129.

[276] *Ibid.*, vol. VI, pág. 138.

de los archivos de Estado de carácter histórico o cultural. Si han estado siempre situados en la parte de territorio traspasada, se podrá entonces presumir muy bien que esos archivos históricos están claramente individualizados, que constituyen un fondo de archivos homogéneo y autónomo que tiene una relación directa con la parte de territorio traspasada y que es un elemento integrante del patrimonio histórico y cultural de esa parte de territorio traspasada. La lógica y la equidad exigirían que esos bienes pasasen al Estado sucesor.

De las observaciones que se han formulado en los párrafos precedentes se desprende que los archivos, cuando no se trata de archivos de Estado sino de archivos locales, administrativos, históricos o culturales, propiedad de la parte de territorio traspasada, no resultan afectados por el presente proyecto de artículos, que se refiere a los archivos de Estado. Por tratarse de archivos locales propios del territorio traspasado, siguen siendo propiedad de ese territorio y el Estado predecesor no tiene ningún derecho a llevárselos antes de retirarse del territorio ni a reclamarlos más tarde al Estado sucesor.

23) Estos diversos puntos pueden resumirse de la manera siguiente:

Cuando una parte del territorio de un Estado es traspasada por éste a otro Estado:

a) Los archivos de Estados de toda índole que tienen un vínculo directo y necesario con la administración del territorio traspasado pasan al Estado sucesor.

b) Los archivos de Estado que conciernen de manera exclusiva o principal a la parte de territorio traspasada pasan al Estado sucesor.

c) Cualesquiera que sean su naturaleza y objeto, los archivos locales propios de la parte de territorio no resultan afectados por la sucesión de Estados.

d) Ademéas, se observa que, por una parte, las necesidades de la administración en el caso del Estado sucesor que debe administrar la parte de territorio traspasada y del Estado predecessor que debe proteger sus intereses, así como los de sus nacionales que han salido de la parte de territorio traspasada, y, por otra parte, los problemas de indivisibilidad de algunos archivos que constituyen un patrimonio administrativo, histórico o cultural, apuntan como única solución deseable al acuerdo de las partes para resolver un punto litigioso embrollado y complejo. Por ello, por encima de todas las soluciones mencionadas, conviene dar preferencia a la solución de esos problemas mediante el acuerdo entre los dos Estados, predecesor y sucesor. Tal acuerdo deberá basarse en principio de equidad y tener en cuenta todas las circunstancias especiales, en particular el hecho de que la parte de territorio traspasada haya contribuido, financieramente o en cualquier otra forma, a la constitución y la conservación de los fondos de archivos. La equidad a la que se recurre aquí debe permitir tener en cuenta diversos elementos, entre ellos los imperativos de viabilidad del territorio traspasado y de reparto según las contribuciones respectivas del Estado predecesor y del territorio que de él se ha separado.

24) La Comisión, habida cuenta de las consideraciones que anteceden, ha elaborado el presente texto del artículo 25, que versa sobre el supuesto de sucesión de Estados correspondiente al considerado en el artículo 13, es decir, el traspaso de una parte del territorio de un Estado. Los casos de traspaso de territorio considerados se han expuesto en el párrafo 6 del comentario al artículo 13. En el *párrafo 1* del artículo 25 se reitera, para el supuesto de los archivos de Estado, la norma enunciada en el párrafo 1 del artículo 13, que establece la primacía del acuerdo.

25) Las disposiciones del *párrafo 2* del artículo 25 se aplican a falta de un acuerdo entre los Estados predecesor y sucesor. El *apartado* a *del párrafo 2* se refiere a los archivos a veces denominados «administrativos» y dispone que pasarán al Estado sucesor. Para evitar el empleo de esa expresión, jurídicamente imprecisa, la Comisión se refiere a esa clase de archivos como «la parte de los archivos de Estados del Estado predecesor que, para una administración normal del territorio al que se refiera la sucesión de Estados, deba encontrarse a disposición del Estado al que se traspase el territorio de que se trate», terminología seguida en general en la disposición correspondiente del artículo 26 (párr. 1, apartado *b*). La Comisión ha preferido emplear la fórmula «deba encontrarse a disposición del Estado al que se traspase el territorio de que se trate», en lugar de la que se utiliza en el apartado *b* del párrafo 1 del artículo 26, es decir, «deba encontrarse en ese territorio», por ser más apropiada para tener en cuenta las características especiales del supuesto de sucesión de Estados a que se refiere el artículo 25. El *apartado* b *del párrafo 2* enuncia la norma según la cual la parte de los archivos de Estado del Estado predecesor, distinta de la parte mencionada en el apartado *a*, pasará al Estado sucesor si concierne de manera exclusiva o principal al territorio al que se refiera la sucesión de Estados. También se ha considerado que las palabras «de manera exclusiva o principal» son las más apropiadas para delimitar la norma, habida cuenta de la característica fundamental del supuesto de sucesión de Estados sobre el que versa el artículo, a saber, el traspaso de pequeñas porciones de territorio.

26) El *párrafo 3* enuncia, en relación con el supuesto de sucesión de Estados dimanante del traspaso de una parte del territorio de un Estado, la norma incorporada en el párrafo 3 del artículo 26. Los párrafos correspondientes del comentario a dicha disposición (párrs. 20 a 24) también son aplicables al párrafo 3 del presente artículo.

27) Los *párrafos 4 y 5* establecen la obligación del Estado al que pasan los archivos de Estado, o que los conserva, de proporcionar al otro Estado, a solicitud y a expensas de éste, reproducciones apropiadas de sus archivos de Estado. El *párrafo 4* se refiere a la situación en que el Estado solicitante es el Estado sucesor, en cuyo caso los documentos de los archivos de Estado que han de reproducirse son los vinculados a los intereses del territorio traspasado, salvedad que también se hace en el párrafo 2 del artículo 26. El *párrafo 5* regula la si-

tuación en que el Estado solicitante es el Estado predecesor. En tal caso, los documentos de los archivos de Estado que han de reproducirse son los que han pasado al Estado sucesor de conformidad con las disposiciones de los párrafos 1 ó 2 del artículo 25.

Artículo 26. — Estado de reciente independencia

1. Cuando el Estado sucesor sea un Estado de reciente independencia:

***a*) los archivos que, habiendo pertenecido al territorio al que se refiera la sucesión de Estados, se hubieran convertido durante el período de dependencia en archivos de Estado del Estado predecesor pasarán al Estado de reciente independencia;**

***b*) la parte de los archivos de Estado del Estado predecesor que, para una administración normal del territorio al que se refiera la sucesión de Estados, deba encontrarse en ese territorio pasará al Estado de reciente independencia.**

2. El paso o la reproducción apropiada de las partes de los archivos de Estado del Estado predecesor distintas de las mencionadas en el párrafo 1, de interés para el territorio al que se refiera la sucesión de Estados, se determinará por acuerdo entre el Estado predecesor y el Estado de reciente independencia de tal manera que cada uno de esos Estados pueda aprovechar en la forma más amplia y equitativa posible esas partes de los archivos de Estado.

3. El Estado predecesor proporcionará al Estado de reciente independencia los medios de prueba más fehacientes disponibles en sus archivos de Estado que guarden relación con títulos territoriales del Estado de reciente independencia o con sus fronteras o que sean necesarios para aclarar el sentido de los documentos de los archivos de Estado que pasen al Estado de reciente independencia en aplicación de las otras disposiciones del presente artículo.

4. El Estado predecesor cooperará con el Estado sucesor en los esfuerzos dirigidos a recuperar cualesquiera de los archivos que, habiendo pertenecido al territorio al que se refiera la sucesión de Estados, hubieran sido dispersados durante el período de dependencia.

5. Los párrafos 1 a 4 se aplican cuando un Estado de reciente independencia esté formado por dos o más territorios dependientes.

6. Los párrafos 1 a 4 se aplican cuando un territorio dependiente pase a formar parte del territorio de un Estado distinto del que era responsable de sus relaciones internacionales.

7. Los acuerdos que se celebren entre el Estado predecesor y el Estado de reciente independencia en materia de archivos de Estado del Estado predecesor no podrán menoscabar el derecho de los pueblos de esos Estados al desarrollo, a la información sobre su historia y a su patrimonio cultural.

Comentario

1) El presente artículo contempla principalmente, como los artículos 14 36, el caso en que un Estado de reciente independencia entra en la escena internacional como consecuencia de la descolonización. En tal caso, el problema de la sucesión en materia de archivos es particularmente agudo.

2) La Comisión ha aclarado en varias ocasiones el concepto de «Estado de reciente independencia» dentro del marco de la clasificación empleada en el presente proyecto. En especial, debe hacerse referencia a la definición contenida en el apartado *e* del párrafo 1 del artículo 2 y al comentario (párr. 6) formulado en relación con ese párrafo y con los artículos 14 y 36[277].

3) El texto del presente artículo sigue muy de cerca el del artículo 14, aunque se han introducido algunos elementos nuevos dado el carácter singular de los archivos de Estado como categoría de bienes que se transmiten en una sucesión de Estados.

4) El *apartado* a *del párrafo 1* se refiere a «los archivos», y no necesariamente a «los archivos de Estado», que pertenecieron al territorio al que se refiere la sucesión de Estados antes de que aquél se hiciera dependiente y que se convirtieron en archivos de Estado del Estado predecesor durante el período de dependencia. Como no hay razones para apartarse de la norma enunciada en el apartado *e* del párrafo 1 del artículo 14, relativa a los bienes muebles que entran dentro de la misma hipótesis, en el apartado *a* del párrafo 1 del presente artículo se emplean los mismos términos que en la disposición anterior, con excepción de la palabra «archivos».

5) El apartado *a* del párrafo 1 empieza con las palabras «los archivos» en vez de «los archivos de Estado» y con ello se quiere abarcar los archivos que pertenecieron al territorio de que se trate independientemente de la situación política en que éste se encontrara o de quien tuviera la propiedad de los archivos en el período precolonial, ya fueran el gobierno central, los gobiernos locales o las tribus, misiones religiosas, empresas privadas o individuos.

6) Los archivos históricos del período precolonial no son archivos del Estado predecesor sino propios del territorio, que los ha constituido a lo largo de su historia o que los ha adquirido con fondos propios o de otra manera cualquiera. En consecuencia, deben corresponder al Estado de reciente independencia, por encima de toda cuestión de sucesión de Estados, si aún se encuentran en su territorio en el momento de lograr la independencia. El Estado interesado puede reclamar la devolución de los archivos si la Potencia colonial los ha sacado de ese territorio.

7) En algunos tratados pueden encontrarse ejemplos del paso de los archivos históricos. Italia hubo de restituir los archivos que había sacado de Etiopía durante la

[277] Véase *supra*, párrs. 1 a 3 del comentario al artículo 14, e *infra*, párrs. 1 y 2 del comentario al artículo 36.

anexión de ésta cuando, tras de la segunda guerra mundial, se puso término a la colonización. El artículo 37 del Tratado de Paz con Italia de 10 de febrero de 1947 disponía que:

> [ ] Italia restituirá todos [ ] los archivos y efectos de valor histórico pertenecientes a Etiopía o a sus nacionales que fueron transportados de Etiopía a Italia a partir del 3 de octubre de 1935[278]

En el caso de Viet Nam, un convenio franco-vietnamita en materia de archivos, firmado el 15 de junio de 1950, preveía en su artículo 7 que los archivos constituidos por el Gobierno imperial y sus Kinh Luoc[279], conservados en los archivos centrales antes de la ocupación francesa, corresponden al Gobierno de Viet Nam.

8) En el caso de Argelia, los archivos relativos a su historia anterior a la colonización habían sido cuidadosamente inventariados, enriquecidos y conservados en Argel por la autoridad francesa administradora hasta poco antes de la independencia, siendo trasladados a Francia y depositados en Nantes, París y sobre todo en un depósito especial de archivos en Aix-en-Provence. Se trataba de lo que comúnmente se llamaba el «fondo árabe», el «fondo turco» y el «fondo español». Las negociaciones entre los dos Gobiernos hicieron posible una restitución en 1966 de registros de sueldos de jenízaros, que constituyen una parte de los documentos del «fondo turco», así como la entrega de microfilmes de una parte del «fondo español». En efecto, mediante un canje de cartas entre Argelia y Francia, de 23 de diciembre de 1966, el Gobierno de Argelia ha logrado que se le restituyan «450 registros originales en turco y en árabe relativos a la administración de Argelia antes de 1830», es decir, antes de la ocupación colonial francesa. En este canje de cartas se preveía que antes de julio de 1967 la Biblioteca Nacional de Argel recibiría gratuitamente un microfilme de los documentos en lengua española trasladados de Argelia a Aix-en-Provence antes de la independencia y que constituían ese «fondo español» de Argelia, relativo a la ocupación española de las costas argelinas. En el mismo canje de cartas se precisaba que las cuestiones de archivos no resueltas por ese instrumento serían objeto de ulteriores intercambios de puntos de vista. En consecuencia, Argelia volvió a plantear en 1974 la cuestión de sus archivos históricos. Con motivo de la visita a Argelia del Presidente de la Repéublica Francesa en abril de 1975, el Gobierno francés ha realizado una restitución de 153 cajas de archivos históricos argelinos que forman parte del «fondo árabe»[280].

9) Los documentos históricos de los Países Bajos relativos a Indonesia han sido objeto de conversaciones entre la antigua Potencia administradora y el Estado de reciente independencia, en el marco de una cooperación en la esfera de los bienes de carácter cultural e histórico. Debe mencionarse en este contexto al acuerdo concertado en 1976 entre ambos países y en el que se dice en particular:

> Que es conveniente poner a disposicion del otro pais objetos tales como material etnografico y de archivos para exposiciones y estudio, a fin de llenar las lagunas en las colecciones de objetos culturales ya existentes en ambos paises, con miras a promover la comprension y el aprecio mutuos del patrimonio cultural y de la historia del otro pais,
>
> Que debe ser un principio general que los archivos sean mantenidos por la administracion que los origino[281]

10) En las actas de una conferencia internacional de la Mesa Redonda sobre archivos se hacía hincapié en la norma enunciada en el apartado *a* del párrafo 1, y se decía:

> Parece indiscutible que la metropoli debe entregar a los Estados que logran la independencia en primer termino los archivos anteriores al establecimiento del regimen colonial que son sin discusion propiedad del territorio [ ] Es [ ] deplorable que las condiciones en las que se ha efectuado el traspaso de poderes de una autoridad a otra no hayan permitido en todos los casos asegurar la regularidad de esa transmision de archivos, que puede considerarse indispensable[282]

11) El *apartado* b *del párrafo 1* se refiere a lo que a veces se denomina archivos «administrativos» y se establece que también pasarán al Estado de reciente independencia. La Comisión, que no empleó esa expresión por no ser suficientemente precisa desde el punto de vista jurídico, decidió referirse a esa categoría de archivos como «la parte de los archivos de Estado del Estado predecesor que, para una administración normal del territorio al que se refiera la sucesión de Estados, deba encontrarse en ese territorio».

12) En el caso de la descolonización de Libia, en la resolución 388 A (V) de 15 de diciembre de 1950 de la Asamblea General, titulada «Disposiciones económicas y financiaras relativas a Libia», se expresó el deseo de las Naciones Unidas de que el nuevo Estado independiente dispusiera por lo menos de los archivos administrativos indispensables para la gestión corriente. En consecuencia, en el apartado *a* del párrafo 2 del artículo I de la mencionada resolución se dispuso que se transfirieran inmediatamente «los archivos y los documentos pertinentes de carácter administrativo o de interés técnico relativos a Libia, o relativos a bienes cuya transferencia esté prevista en la presente resolución»[283].

---

[278] Naciones Unidas, *Recueil des Traités*, vol 49, pag 21 Sobre la base de este articulo 37 (y del articulo 75) de dicho Tratado de Paz, Etiopia e Italia concertaron un «acuerdo sobre el arreglo de las cuestiones economicas y financieras derivadas del Tratado de Paz y la cooperacion economica», firmado en Addis Abeba el 5 de marzo de 1956, que contiene tres anexos, A, B y C, en los que figura la lista enumerativa de los archivos y objetos de interés historico que Italia habia restituido o debia restituir a Etiopia (*ibid* , vol 267, pags 205 a 217)

[279] Los «Kinh Luoc» eran los gobernadores o prefectos del Emperador de Indochina antes de la ocupacion francesa de la peninsula indochina

[280] Vease *Anuario 1979*, vol II (primera parte), pág 114, documento A/CN 4/322 y Add 1 y 2, parrs 168, 169 y 171

[281] Informe del Secretario General sobre la restitucion de las obras de arte a los paises victima de expropiacion (A/32/203), pag 7

[282] Direction des archives de France, *Les archives dans la vie internationale (op cit)*, pags 43 y 44

[283] Sin embargo, en el caso de Eritrea, la Asamblea General de las Naciones Unidas aprobo algunas disposiciones que no concuerdan del todo con las adoptadas un año antes en el caso de Libia Con arreglo al parrafo 2 del articulo II de la resolucion 530 (VI) de 29 de enero de 1952, titulada «Disposiciones economicas y financieras relativas a Eritrea», Italia podia ceder a la Potencia administradora, segun su criterio, los originales o las copias de los documentos y archivos

13) La Conferencia internacional de archiveros mencionada *supra* declaraba a este respecto:

Parece indiscutible que [las antiguas Potencias administradoras] tienen [...] el deber de entregar todos los documentos que permitan asegurar la continuidad de la actividad administrativa y de preservar los intereses de las poblaciones locales [...]. Por consiguiente, los títulos de propiedad del Estado y de las instituciones paraestatales, los documentos relativos a los edificios públicos, los ferrocarriles, los puentes y carreteras, etc., los documentos catastrales, las actas censales, los registros del estado civil de los habitantes autóctonos, etc., se entregarán normalmente con el propio territorio. Esto supone la transmisión regular de los archivos administrativos locales a las nuevas autoridades. A veces es deplorable que las condiciones en que se ha efectuado el traspaso de poderes de una autoridad a otra no hayan permitido en todos los casos asegurar la regularidad de esta transmisión de archivos, que puede considerarse indispensable[284].

14) El *párrafo 2* del artículo 26 se refiere a las partes de los archivos de Estado que, aunque no estén incluidas en el párrafo 1, son «de interés» para el territorio al que se refiera la sucesión de Estados. Ese párrafo establece que el paso de ese tipo de archivos o de su reproducción apropiada se determinará por acuerdo entre el Estado predecesor y el Estado de reciente independencia. Sin embargo, dicho acuerdo está sujeto a la condición de que cada una de las partes debe «aprovechar en la forma más amplia y equitativa posible» los archivos de que se trate.

15) Una de las categorías de los archivos de Estado comprendidas por el párrafo 2 son los acumulados por la Potencia administradora durante el período colonial y relativos al *imperium* o el *dominium* de la Potencia, y en general a su política colonial seguida en el territorio de que se trate. La antigua metrópoli suele preocuparse de retirar antes de la independencia del territorio todos los archivos de ese tipo, y muchas consideraciones de política y de conveniencia le impiden transferirlos al Estado de reciente independencia.

16) En la Conferencia internacional de archiveros mencionada se declaraba:

[...] parece jurídicamente fundada la distinción entre los archivos de soberanía y los archivos de administración: los primeros, relativos esencialmente a las relaciones entre la metrópoli y su representación en el territorio, competente en cuestiones diplomáticas, militares y de alta política, corresponden a la metrópoli, a cuya historia se refieren directamente[285].

Otro autor manifiesta la misma opinión:

La emancipación plantea un problema nuevo. Es indiscutible el derecho de los nuevos Estados a la posesión de los archivos indispensables para la defensa de sus derechos, para el cumplimiento de sus obligaciones y para la continuidad de la gestión administrativa de las poblaciones. Pero existen otras clases de archivos conservados en el territorio que no tienen una utilidad práctica inmediata para los Estados sucesores y que interesan primordialmente a la Potencia colonial. En realidad, estos archivos son de la misma naturaleza que aquellos que, en la mayor parte de las circunstancias de la historia europea, siguen siendo indiscutiblemente propiedad de los Estados cedentes[286].

17) Sin embargo, es innegable que algunos de los archivos relativos al *imperium* o el *dominium* de la antigua Potencia administradora también son «de interés» (a veces incluso fundamental) para el Estado de reciente independencia. Por ejemplo, los archivos relativos a la celebración de tratados aplicables al territorio de que se trate o a las relaciones diplomáticas entre la Potencia administradora y terceros Estados con respecto al territorio de que se trate. Aunque no sería realista que el Estado de reciente independencia esperara una transferencia inmediata y completa de los archivos relacionados con el *imperium* o el *dominium* del Estado predecesor, sería sumamente injusto que se privara al antiguo Estado de todo acceso por lo menos a algunos de esos archivos en los que también tiene interés.

18) En consecuencia, ninguna norma sencilla relativa a la transferencia o no transferencia de ese tipo de archivos de Estado sería satisfactoria. La Comisión considera que la mejor solución sería que los Estados interesados lleguen a un acuerdo inspirándose en el principio del beneficio mutuo y la equidad. En la negociación de ese tipo de acuerdo deberá tenerse en cuenta la necesidad de preservar la unidad de los archivos y las técnicas modernas que permiten una rápida reproducción de los documentos mediante microfilmes o fotocopias. También deberá tenerse en cuenta que en casi todos los países existe una legislación en virtud de la cual se ponen a disposición del público todos los documentos políticos públicos, incluidos los más secretos, después de cierto tiempo. Si la ley reconoce el derecho de toda persona a consultar documentos relacionados con actividades soberanas después de transcurridos 15, 20 ó 30 años, no hay razón alguna para privar al Estado de reciente independencia que esté directamente interesado en los documentos que se refieran a su territorio del derecho de acceder a ellos en microfilmes o fotocopias, si es preciso a costa suya.

19) Las negociaciones que Francia y Argelia celebraron en 1974-1975 sobre las cuestiones de los archivos políticos e históricos se ajustaron a esa norma. Ambos Estados canjearon correspondencia diplomática el 22 de abril y el 20 de mayo de 1975, en la que el Gobierno francés consideró «totalmente conforme con los usos actuales de la cooperación entre historiadores la idea de reproducir en microfilme» los archivos de soberanía franceses relacionados con la colonización de Argelia[287].

20) El *párrafo 3* establece que el Estado predecesor proporcionará al Estado de reciente independencia «los medios de prueba más fehacientes diponibles» de sus archivos de Estado, tanto de los «que guarden relación con títulos territoriales del Estado de reciente independencia o con sus fronteras» como de los «que sean necesarios para aclarar el sentido de los documentos de los archivos de Estado que pasen al Estado de reciente inde-

[284] Direction des archives de France, *Les archives dans la vie internationale (op. cit.)*, págs. 43 y 44.

[285] *Ibid.*, pág. 44.

[286] C. Laroche, «Les archives françaises d'outre-mer», *Comptes rendus mensuels des séances de l'Académie des sciences d'outre-mer, Séances des 4 et 18 mars 1966*, París, t. XXVI, vol. III (marzo de 1966), pág. 130.

[287] Carta de fecha 20 de mayo de 1975 dirigida por el Sr. Sauvagnargues, Ministro francés de Relaciones Exteriores, al Sr. Bedjaoui, Embajador de Argelia en Francia, en respuesta a la carta de éste de 22 de abril de 1975. [Véase *Anuario... 1979*, vol. II (primera parte), pág. 112, documento A/CN.4/322 y Add.1 y 2, párr. 156.]

pendencia en aplicación de las otras disposiciones del presente artículo».

21) Por «medios de prueba más fehacientes disponibles» se entiende los originales o su reproducción. Qué constituirá los «medios de prueba más fehacientes» dependerá de las circunstancias[288].

22) Los medios de prueba del primer tipo comprendidos en las disposiciones del párrafo 3 suelen estar mezclados con otros relativos al *imperium* o el *dominium* de la Potencia administradora del territorio de que se trate. Los medios de prueba de los archivos que guardan relación con los derechos sobre tal territorio o con sus fronteras son, no obstante, de importancia vital para la identidad misma del Estado de reciente independencia. La necesidad de tal testimonio acreditativo es de capital importancia cuando éste tiene entablada una controversia o litigio con un tercer Estado referente a los derechos sobre parte de su territorio o a sus límites. La Comisión considera, pues, que el Estado predecesor tiene el deber de transmitir al Estado de reciente independencia «los medios de prueba más fehacientes disponibles»[289].

23) En cuanto a los medios de prueba del segundo tipo, las palabras «documentos [...] que pasen [...] en aplicación de las otras disposiciones del presente artículo» se refieren a todos los tipos de documentos que pasan al Estado sucesor en aplicación directa de los párrafos 1 y 2 y de la primera parte del párrafo 3, así como a aquellos que pasan indirectamente en aplicación de los párrafos 5 y 6.

24) Son ejemplo de ese tipo de documentos los que se refieren a la interpretación de tratados aplicables al territorio interesado celebrados por la Potencia administradora. Es de señalar que las vacilaciones de los Estados de reciente independencia en notificar su sucesión en ciertos tratados obedece a veces a su incertidumbre en cuanto a la aplicación de esos tratados a su territorio o incluso en cuanto al contenido de ellos.

25) El *párrafo 4* establece una obligación de cooperar entre el Estado predecesor y el Estado sucesor de reciente independencia a los efectos de recuperar los archivos que, habiendo pertenecido al territorio al que se refiera la sucesión de Estados, hubieran sido dispersados durante el período de dependencia, lo que es un caso corriente. Este párrafo debe interpretarse teniendo presente el apartado *a* del párrafo 1, del que es corolario.

26) Los *párrafos 5 y 6* reflejan la decisión que la Comisión ha adoptado en el artículo 14 de asimilar el caso del Estado de reciente independencia comprendido en los párrafos 1 a 3 del artículo 26 a las situaciones en que un Estado de reciente independencia queda constituido a base de dos o más territorios dependientes y en que un territorio dependiente pasa a formar parte del territorio de un Estado ya independiente que no sea el Estado que tenía a su cargo sus relaciones internacionales.

27) El *párrafo 7* se refiere a ciertos derechos inalienables de los pueblos del Estado predecesor y del Estado de reciente independencia, y establece que los acuerdos que se celebren entre esos Estados en materia de archivos de Estado del Estado predecesor «no podrán menoscabar el derecho de los pueblos de esos Estados al desarrollo, a la información sobre su historia y a su patrimonio cultural». Este párrafo tiene por objeto, pues, establecer tres derechos importantes que han de ser respetados por esos Estados cuando negocien el ajuste de cualquier cuestión relativa a los archivos de Estado del Estado predecesor.

28) Esos derechos se han puesto de relieve en varios órganos internacionales, en particular en los recientes trabajos de la UNESCO.

29) En su 18.ª reunión, celebrada en París en octubre-noviembre de 1974, la Conferencia General de la UNESCO aprobó una resolución cuyo texto es el siguiente:

La Conferencia General,

Teniendo en cuenta que gran número de Estados Miembros de la UNESCO han estado en el pasado, durante más o menos tiempo, bajo dominación, administración u ocupación extranjeras,

En vista de que, como consecuencia de ello, ciertos archivos constituidos en el territorio de aquellos Estados han sido trasladados de ese territorio,

Consciente de que esos archivos son de gran importancia para la historia general, cultural, política y económica de los países que han estado bajo ocupación, administración o dominación extranjera,

Recordando la recomendación 13 de la Conferencia Intergubernamental sobre el Planeamiento de las Infraestructuras Nacionales de Documentación, Bibliotecas y Archivos, celebrada en septiembre de 1974, y deseosa de extender su alcance,

1. *Invita* a los Estados Miembros de la UNESCO a acoger favorablemente la posibilidad de transferir documentos procedentes de los archivos constituidos en el territorio de otros países o relativos a su historia;

[...][290].

30) El interés de la UNESCO por los problemas de los archivos en cuanto tales ha ido acompañado de un interés igualmente constante con respecto a los archivos considerados como elementos importantes del patrimonio cultural de las naciones. La UNESCO y sus comités y grupos de expertos han considerado siempre los archivos como «una parte esencial del patrimonio de toda comunidad nacional», patrimonio que ayudan a reconstituir y cuya restitución o devolución al país de origen reclaman. Han considerado los documentos históricos,

[288] Véase J. B. Saunders, *Words and Phrases Legally Defined*, 2.ª ed., Londres, Butterworth, 1969, vol. 2, pág. 192.

[289] Cabe señalar que el Seminario cartográfico de países africanos y Francia, en una de sus recomendaciones, acoge con satisfacción la declaración del Director del Instituto Geográfico Nacional relativa al reconocimiento de la soberanía de los Estados sobre todos los archivos cartográficos y propone que dichos archivos se transfieran a los Estados que los soliciten y que los documentos relativos a las fronteras se devuelvan simultáneamente a los Estados interesados (Séminaire cartographique des pays africains et de la France, París, 21 de mayo a 3 de junio de 1975, *Rapport général*, recomendación N.° 2, «Cartographie de base»).

[290] UNESCO, *Actas de la Conferencia General, 18.ª reunión, Resoluciones*, París, 1974, resolución 4.212.

incluso los manuscritos, como «bienes culturales» que forman parte del patrimonio cultural de los pueblos[291].

31) En 1977, en conformidad con una resolución aprobada por la Conferencia General de la UNESCO en su 19.ª reunión[292], el Director General dirigió un llamamiento por la devolución de un patrimonio cultural irreemplazable a quienes lo crearon, en el que se decía:

[ ] a traves de las peripecias de la historia, son muchos los pueblos que han sido despojados de una parte inestimable de este patrimonio en el que se inscribio su identidad inmemorial

[ ]

Los pueblos que han sido victimas de este saqueo a veces secular no solo se han visto despojados de obras maestras insustituibles sino que se les ha desposeido de una memoria que sin duda les hubiera ayudado a conocerse mejor y con toda seguridad a hacerse comprender mejor de los demas

[ ]

Lo que piden esos hombres y esas mujeres despojados es cuando menos la restitucion de los tesoros artisticos que mejor representan su cultura, las obras a las que atribuyen mayor importancia, aquellas cuya ausencia les resulta psicologicamente mas intolerable

Esta reivindicacion es legitima

[ ]

Apelo solemnemente a los gobiernos de los Estados Miembros de la Organizacion para que concierten acuerdos bilaterales en los que se estipule la devolucion de los bienes culturales a los paises que los han perdido, apelo a que se promuevan prestamos a largo plazo, depositos, ventas y donativos entre las instituciones interesadas con miras a favorecer el intercambio internacional mas justo entre los bienes culturales, [ ]

[ ]

Lanzo un llamamiento a las universidades, a las bibliotecas, [ ] que posean las colecciones mas significativas para que compartan ampliamente los bienes que custodian con los paises que los crearon y que no poseen siquiera en ocasiones ni un solo ejemplar de los mismos

Lanzo tambien un llamamiento a las instituciones que conserven varios objetos o documentos analogos para que prescindan cuando menos de uno de dichos objetos y los devuelvan a su pais de origen de modo que las jovenes generaciones no tengan que crecer sin haber tenido jamas la posibilidad de contemplar de cerca una obra de arte o una creacion artesanal de calidad fabricada por sus antepasados

[ ]

Restituir una obra de arte o un documento al pais que los creo equivale a facilitar a un pueblo la recuperacion de parte de su memoria y de su identidad y constituye la prueba de que prosigue el dialogo paciente de las civilizaciones con el que se define la historia del mundo en el marco del respeto mutuo que se deben todas las naciones[293]

32) La protección y la restitución de los archivos de carácter cultural e histórico y de las obras de arte con miras a la conservación y el ulterior desarrollo de los valores culturales han sido objeto de gran atención por parte de las Naciones Unidas. Se recordarán las resoluciones de la Asamblea General 3026 A (XXVII), de 18 de diciembre de 1972, 3148 (XXVIII), de 14 de diciembre de 1973, 3187 (XXVIII), de 18 de diciembre de 1973, 3391 (XXX), de 19 de noviembre de 1975, 31/40 de 30 de noviembre de 1976, 32/18 de 11 de noviembre de 1977, 33/50 de 14 de diciembre de 1978, 34/64 de 29 de noviembre de 1979 y 35/128 de 11 de diciembre de 1980. Esta última resolución contiene los pasajes siguientes:

La Asamblea General,

[ ]

Consciente de la importancia que reviste para los paises de origen la devolucion de los bienes culturales que tengan para ellos un valor espiritual y cultural fundamental, a fin de poder crear colecciones globales o unicas representativas de su patrimonio cultural,

Reafirmando que la devolucion o la restitucion a un pais de sus objetos de arte, monumentos, piezas de museo, manuscritos, documentos y cualesquiera otros tesores culturales o artisticos constituye un progreso en el fortalecimiento de la cooperacion internacional y la conservacion y el ulterior desarrollo de los valores culturales,

[ ]

Apoyando el solemne llamamiento hecho por el Director General de la Organizacion de las Naciones Unidas para la Educacion, la Ciencia y la Cultura el 7 de junio de 1978 para que se devuelva a quienes lo hayan creado, un patrimonio cultural irreemplazable,

[ ]

2 *Pide* a la Organizacion de las Naciones Unidas para la Educacion, la Ciencia y la Cultura que redoble sus esfuerzos para ayudar a los paises interesados a encontrar soluciones apropiadas a los problemas relacionados con la devolucion o la restitucion de bienes culturales, e insta a los Estados Miembros a que cooperen con esa organizacion en dicha esfera,

3 *Invita* a los Estados Miembros a que, en cooperacion con la Organizacion de las Naciones Unidas para la Educacion, la Ciencia y la Cultura, hagan inventarios sistematicos de los bienes culturales que existan en su territorio y de los que se encuentren en el extranjero,

[ ]

33) La Cuarta Conferencia de Jefes de Estado o de Gobierno de los Países no Alineados, que se celebró en Argel del 5 al 9 de septiembre de 1973, adoptó una Declaración sobre la preservación y desarrollo de la cultura nacional, en la que se subraya

la necesidad de afirmar la identidad cultural nacional y de eliminar las secuelas nefastas de la era colonial, a fin de preservar las culturas y tradiciones nacionales[294]

34) En la Conferencia siguiente, celebrada del 16 al 19 de agosto de 1976 en Colombo, los Jefes de Estado o de Gobierno de los Países no Alineados aprobaron dos resoluciones al respecto[295]. La resolución N.° 17, titulada «Restitución de los tesoros artísticos y los manuscritos antiguos a los países victimas de expropiación», contiene los pasajes siguientes:

[291] Veanse los documentos de la 19 ª reunion de la Conferencia General de la UNESCO (Nairobi, octubre-noviembre de 1976), y en particular el informe del Director General sobre el estudio de la posibilidad de transferir, dentro del marco de acuerdos bilaterales, documentos procedentes de los archivos constituidos en el territorio de otros paises o relativos a su historia (documento 19 C/94, de 6 de agosto de 1976), asi como el informe del Director General a la Conferencia General en la reunion siguiente (documento 20 C/102, v *supra*, nota 209), el informe del Comite de expertos reunido del 29 de marzo al 2 de abril de 1979 en Venecia (documento SHC-76/CONF 615/5), el informe del Comite de expertos sobre la creacion de un comite intergubernamental en relacion con la restitucion o la devolucion de los bienes culturales (Dakar, 20 a 23 de marzo de 1978) (documento CC-78/CONF 609/3), y los Estatutos del Comite Intergubernamental para fomentar el retorno de los bienes culturales a sus paises de origen o su restitucion en caso de apropiacion ilicita (UNESCO, *Actas de la Conferencia General, 20 ª reunion, Resoluciones*, Paris, 1978, pags 96 y 97, resolucion 4/7 6/5, anexo)

[292] *Ibid , 19 ª reunion, Resoluciones*, Paris, 1976, pág 49, resolucion 4 128

[293] *El Correo de la UNESCO*, Paris, año XXXI, julio de 1978, pags 4 y 5

[294] Documentos de la Cuarta Conferencia de Jefes de Estado o de Gobierno de los Paises no Alineados, «Declaracion economica», secc XIV (A/9330 y Corr 1, pag 68)

[295] Documentos de la Quinta Conferencia de Jefes de Estado o de Gobierno de los Paises no Alineados, anexo IV, resoluciones N °' 17 y 24 (A/31/197, pags 132 y 145)

La Quinta Conferencia [...]

[...]

2. *Reafirma* lo dispuesto en las resoluciones 3187 (XXVIII) y 3391 (XXX) de la Asamblea General de las Naciones Unidas sobre la restitución de obras de arte y manuscritos a los países víctimas de expoliación;

3. *Pide* con urgencia a todos los Estados que posean obras de arte y manuscritos que los restituyan rápidamente a sus países de origen;

4. *Pide* al Comité de Expertos de la UNESCO encargado de la restitución de esas obras de arte y manuscritos a sus antiguos dueños que adopte las medidas necesarias a tales efectos.

35) Por último, la 17.ª Conferencia Internacional de la Mesa Redonda sobre los Archivos, celebrada en octubre de 1977 en Cagliari, aprobó una resolución en la que reafirma el derecho de los pueblos a su patrimonio cultural y a la información sobre su propia historia:

[...] la Mesa Redonda reafirma el derecho de cada Estado a recobrar los archivos que son parte de su patrimonio archivístico y que actualmente se conservan fuera de su territorio, así como el derecho de cada colectividad nacional al acceso, en condiciones determinadas, a las fuentes relativas a su historia, dondequiera que se conserven, y a la copia de dichas fuentes.

Considerando la amplitud de los litigios acerca de los archivos y, en especial de los dimanados de la descolonización,

[...]

Considerando que la solución debe obtenerse por medio de negociaciones bilaterales o multilaterales;

La Mesa Redonda recomienda:

a) promover la apertura de negociaciones en todas las partes interesadas, de una parte, sobre los problemas relativos a la propiedad de los archivos y, de otra parte, sobre el derecho de acceso y de obtención de copias;

[...]

La Mesa Redonda reconoce el derecho legítimo de los poderes públicos y de los ciudadanos de los países que han pertenecido a entidades políticas más amplias o que han sido administrados por Potencias extranjeras a estar informados sobre su propia historia. El derecho legítimo de información existe por sí mismo, independiente del derecho de propiedad de los archivos.

[...][296].

Artículo 27. — Unificación de Estados

1. Cuando dos o más Estados se unan y formen de ese modo un Estado sucesor, los archivos de Estado de los Estados predecesores pasarán al Estado sucesor.

2. Sin perjuicio de lo dispuesto en el párrafo 1, la adjudicación de los archivos de Estado de los Estados predecesores al Estado sucesor o a sus partes componentes se regirá por el derecho interno del Estado sucesor.

Comentario

1) El presente artículo trata de la sucesión de los archivos de Estado en el caso de unificación de Estados. Aunque el acuerdo de las partes desempeña una función determinante en la esfera de la sucesión de Estados en lo que respecta a los bienes, archivos y deudas de Estado, en ningún caso parece tan decisivo este factor como en el de la unificación de Estados. La unión constituye fundamentalmente un acto de disposición voluntaria. Ello significa que los problemas que entrañe se habrán de resolver por acuerdo entre las partes. Incluso cuando los Estados no hayan adoptado, previamente a su unión, una solución convenida en una determinada materia, como por ejemplo los archivos, esta laguna o silencio se podrán interpretar, sin temor a equivocarse, como voluntad común de remitirse a las disposiciones futuras de derecho interno que decida adoptar a tal efecto el Estado sucesor una vez que la unificación de Estados se haya hecho efectiva. De esta manera, cuando en el acuerdo no se haya determinado el destino de los archivos de los Estados predecesores, prevalecerá el derecho interno.

2) Predomina, en primer lugar, la legislación vigente en cada parte componente en el momento de la unificación de Estados. Ahora bien, hasta la unificación, esa legislación no puede sino expresar la soberanía de la parte componente sobre sus propios archivos. Por consiguiente, a falta de una disposición al respecto en los acuerdos de unificación, los archivos de cada parte componente no pasan automáticamente al Estado sucesor, ya que el derecho interno de la parte componente no ha sido derogado. Sólo si el Estado sucesor aprueba una legislación nueva para derogar el derecho interno de las partes integrantes en materia de archivos, pasarán éstos al Estado sucesor.

3) La solución depende de la naturaleza constitucional de la unificación de Estados. Si de la unificación resulta la creación de una federación de Estados, no hay razón para que pasen al Estado sucesor los archivos de las partes componentes, las cuales, según esta hipótesis, siguen existiendo (aunque se reduzca su competencia en el orden internacional). Si, por el contrario, la unificación implica el establecimiento de un Estado unitario, las partes componentes desaparecen por completo y sus archivos de Estado han de pasar necesariamente al Estado sucesor, al menos desde el punto de vista del derecho internacional.

4) La solución depende también de la naturaleza de los archivos. Si son de carácter histórico, los archivos del Estado predecesor sólo interesan a éste y relativamente poco a la unión, salvo que se haya acordado, por razones de prestigio o de otra índole, transferirlos a la sede de la unión o declararlos propiedad de ésta. El cambio de estatuto o de destino y, sobre todo, la transferencia a favor del Estado sucesor de otras clases de archivos útiles para la gestión directa de los administrados de cada Estado integrante, no sólo carecería de interés para la unión, sino que además sería gravemente perjudicial para la administración de los Estados que componen la unión.

5) En relación con el caso de una unificación de Estados que adopta una forma federal, Fauchille señala:

El Estado unitario que se convierte en miembro de un Estado federal o de una unión real [...], extinguiéndose no como Estado, sino sólo como Estado unitario, debe conservar su patrimonio propio: la existencia de ese patrimonio no es en modo alguno incompatible con el nuevo régimen a que queda sometido. No hay razón para que se atribuya al poder federal o al poder de la unión [...] la propiedad de los bienes del Estado recientemente agregado: en efecto, aunque pierde su

[296] Conseil international des archives, *Bulletin*, N.º 9, diciembre de 1977, pág. 7.

independencia primitiva, ese Estado conserva, en cierto grado, [...] su personalidad jurídica[297]

El profesor Erik Castrén comparte la misma opinión: « Como los miembros de la Unión de Estados conservan su calidad de Estados, sus bienes públicos siguen normalmente perteneciéndoles »[298]. Así pues, los instrumentos convencionales internacionales y los actos de derecho interno, como la constitución o las leyes fundamentales son los que realizan y definen la unificación de Estados, al especificar su grado de integración. Sobre la base de estas distintas manifestaciones de voluntad debe determinarse la transmisión de los archivos de Estado.

6) Desde el momento en que dos o más Estados acuerdan constituir una unión entre ellos, debe presumirse que están dispuestos a dotar a ésta de los medios necesarios para su funcionamiento y su administración. Los bienes de Estado, y concretamente los archivos de Estado, sólo pasan pues al Estado sucesor, normalmente, si resultan necesarios para el desempeño de las funciones que le hayan sido atribuidas por el acto constitutivo de la unión. Ahora bien, la transferencia de los archivos de los Estados predecesores no parece necesaria para la unión. Esta creará sus propios archivos con el tiempo. En cuanto a los archivos de las partes componentes, seguirán siendo más útiles a éstas que a la propia unión por las razones indicadas en el párrafo 4 *supra*.

7) A este respecto, cabe recordar un ejemplo antiguo pero significativo, a saber, la unificación de España en los siglos XV y XVI. Esta unión se realizó en forma tal que cada reino recibió una autonomía más o menos amplia, encarnada en órganos propios. En consecuencia, no hay una centralización de archivos. La organización actual de los archivos españoles aún se ve profundamente afectada por ello.

8) El texto del artículo 27 repite el del artículo correspondiente de la parte II, que es el artículo 15 y se titula también «Unificación de Estados», salvo que en los dos párrafos del artículo se ha sustituido «bienes» por «archivos». El paralelismo entre el artículo 27 y el 15 es evidente y, en consecuencia, la Comisión se remite al comentario a este último, que es igualmente aplicable al artículo 27.

Artículo 28. — Separación de parte o partes del territorio de un Estado

1. Cuando una parte o partes del territorio de un Estado se separen de él y formen un Estado, y a menos que el Estado predecesor y el Estado sucesor convengan en otra cosa:

***a*) la parte de los archivos de Estado del Estado predecesor que, para una administración normal del territorio al que se refiera la sucesión de Estados, deba encontrarse en ese territorio pasará al Estado sucesor;**

***b*) la parte de los archivos de Estado del Estado predecesor, distinta de la parte mencionada en el apartado *a*, que concierna directamente al territorio al que se refiera la sucesión de Estados pasará al Estado sucesor.**

2. El Estado predecesor proporcionará al Estado sucesor los medios de prueba más fehacientes disponibles en sus archivos de Estado que guarden relación con títulos territoriales del Estado sucesor o con sus fronteras o que sean necesarios para aclarar el sentido de los documentos de los archivos de Estado que pasen al Estado sucesor en aplicación de las otras disposiciones del presente artículo.

3. Los acuerdos que se celebren entre el Estado predecesor y el Estado sucesor en materia de archivos de Estado del Estado predecesor y el Estado sucesor en materia de archivos de Estado del Estado predecesor no podrán menoscabar el derecho de los pueblos de esos Estados al desarrollo, a la información sobre su historia y a su patrimonio cultural.

4. Los Estados predecesor y sucesor proporcionarán, a solicitud y a expensas de cualquiera de ellos, reproducciones apropiadas de sus archivos de Estado vinculados a los intereses de sus respectivos territorios.

5. Las disposiciones de los párrafos 1 a 4 se aplicarán cuando una parte del territorio de un Estado se separe de él y se una a otro Estado.

Artículo 29. — Disolución de un Estado

1. Cuando un Estado predecesor se disuelva y deje de existir, formando las partes de su territorio dos o más Estados, y a menos que los Estados sucesores de que se trate hayan convenido en otra cosa:

***a*) la parte de los archivos de Estado del Estado predecesor que deba encontrarse en el territorio de un Estado sucesor para una administración normal de su territorio pasará a ese Estado sucesor;**

***b*) la parte de los archivos de Estado del Estado predecesor, distinta de la mencionada en el apartado *a*, que concierna directamente al territorio de un Estado sucesor pasará a ese Estado sucesor.**

2. Los archivos de Estado del Estado predecesor distintos de los mencionados en el párrafo 1 pasarán a los Estados sucesores de una manera equitativa, habida cuenta de todas las circunstancias pertinentes.

3. Cada Estado sucesor proporcionará al otro Estado o los otros Estados sucesores los medios de prueba más fehacientes disponibles de su parte de los archivos de Estado del Estado predecesor que guarden relación con títulos territoriales concernientes a los territorios o las fronteras de ese otro Estado o esos otros Estados sucesores o que sean necesarios para aclarar el sentido de los documentos de los archivos de Estado que pasen a ese Estado o esos Estados en aplicación de las otras disposiciones del presente artículo.

4. Los acuerdos que se celebren entre los Estados sucesores de que se trate en materia de archivos de Estado del Estado predecesor no podrán menoscabar el derecho de los pueblos de esos Estados al desarrollo, a la

[297] Fauchille, *op. cit.*, pág. 390, párr. 233.

[298] E. Castrén, «Aspects récents de la succession d'Etats», *Recueil des cours de l'Académie de droit international de La Haye, 1951-I*, París, Sirey, 1952, t. 18, pág. 454.

información sobre su historia y a su patrimonio cultural.

5. Cada Estado sucesor proporcionará a cualquier otro Estado sucesor, a solicitud y a expensas de ese Estado, reproducciones apropiadas de su parte de los archivos de Estado del Estado predecesor vinculados a los intereses del territorio de ese otro Estado sucesor.

Comentario a los artículos 28 y 29

1) Los artículos 28 y 29 tratan, respectivamente, de la sucesión en los archivos de Estado en los casos de separación de parte o partes del territorio de un Estado y de disolución de un Estado. Estos casos han sido objeto de proyectos de artículos separados, tanto en lo relativo a los bienes de Estado como a las deudas de Estado en las partes II y IV del proyecto, pero los comentarios a los dos pares de artículos están reunidos. En el presente comentario se sigue un criterio análogo. La separación y la disolución se refieren ambas a los casos en que parte o partes del territorio de un Estado se separan de él para formar uno o varios Estados distintos. Sin embargo, en el caso de la separación se piensa en la hipótesis de una secesión, en la que el Estado predecesor sigue existiendo, mientras que en el caso de la disolución el Estado predecesor deja de existir.

2) Entre los países escandinavos, concretamente con ocasión de la disolución de la Unión de Noruega y Suecia en 1905 y de la Unión de Dinamarca e Islandia en 1944, se planteó un litigio en materia de archivos importante y múltiple.

En el primer caso, parece que cada uno de los dos países, Noruega y Suecia, conservó sus archivos respectivos, que la Unión no había confundido, mientras que los archivos centrales pudieron finalmente repartirse entre los dos países, aunque no sin grandes dificultades. En general, se combinaron los principios de la pertinencia funcional y de la procedencia territorial para tratar de llegar a un resultado satisfactorio. Por la convención de 27 de abril de 1906, concertada entre Suecia y Noruega un año después de disuelta la Unión, se determinó la atribución de los archivos comunes que se hallaban en el extranjero. En dicha convención, que solucionaba el problema de los archivos de los consulados, propiedad común de los dos Estados, se disponía que

> los documentos que se refieran exclusivamente a asuntos noruegos, así como las recopilaciones de leyes noruegas y otros documentos noruegos, se entregarán al agente diplomático noruego acreditado en el país de que se trate[299].

Posteriormente, en virtud de un protocolo de acuerdo entre los dos países, de 25 de abril de 1952, Noruega pudo conseguir de Suecia el traspaso de algunos archivos centrales comunes.

3) Una convención general de arbitraje concertada el 15 de octubre de 1927 entre Dinamarca e Islandia dio lugar a una entrega mutua de archivos. Cuando se consumó la disolución de la Unión entre Dinamarca e Islandia los archivos se repartieron de manera más o menos satisfactoria. Pero hubo un problema que suscitó especial interés en los dos países, hasta excitar los ánimos en la opinión pública de Islandia y de Dinamarca, cosa que rara vez ocurre en litigios en materia de archivos. Lo que estaba en juego era una colección importante de pergaminos y manuscritos de gran valor histórico y cultural que contenía, entre otras cosas, antiguas leyendas islandesas, así como el «Flatey Book», manuscrito en dos volúmenes redactado en el siglo XIV, debido a dos monjes de la isla de Flatey, en Islandia, en el que se relata la historia de los reinos de Noruega. No se trataba de archivos estatales propiamente dichos, ya que estos manuscritos y pergaminos los había reunido en Dinamarca un particular islandés, Arne Magnussen, profesor de historia en la Universidad de Copenhague, que los había salvado de la destrucción en Islandia cuando ya habían servido en ocasiones, según se decía, para tapar agujeros de las puertas y ventanas de las casas de pescadores islandeses.

4) Al fallecer su propietario, estos pergaminos, que se habían valorado en 600 millones de francos suizos, pasaron como legado a perpetuidad a una fundación universitaria de Copenhague. De los 2.855 manuscritos y pergaminos de Arne Magnussen, 500 habían sido restituidos a Islandia después del fallecimiento de su propietario y los restantes fueron conservados por la fundación que lleva su nombre. A pesar de su carácter de bienes privados, legados con arreglo a la ley a un centro docente, estos archivos fueron finalmente entregados en 1971 al Gobierno islandés que los reivindicaba desde que se disolvió la Unión entre Dinamarca e Islandia, prosiguiendo la reclamación de los gobiernos locales anteriores que los reclamaban desde principios de siglo. Esta restitución definitiva se produjo en cumplimiento de decisiones judiciales danesas. La fundación universitaria Arne Magnussen, de Copenhague, legataria del propietario de estos archivos, se había opuesto a la decisión del Gobierno danés de entregar estos documentos a Islandia, denunciando ante el Tribunal de Copenhague al Ministerio de Educación Nacional danés. El Tribunal decidió la restitución de los archivos mediante un fallo de 17 de noviembre de 1966[300]. La fundación apeló contra esta decisión y el Tribunal Supremo de Dinamarca dictó sentencia confirmatoria el 18 de marzo de 1971[301]. Los dos Gobiernos se pusieron de acuerdo acerca de la restitución de los originales a Islandia[302], que debía conservarlos en una fundación análoga con las mismas finalidades indicadas en los estatutos de la

[299] E. Descamps y L. Renault, *Recueil international des traités du XX^e siècle, année 1906*, París, Rousseau [s.f.], pág. 1050.

[300] *Revue générale de droit international public*, París, 3.ª serie, t. XXXVIII, N.° 2 (abril-junio de 1967), págs. 401 y 402.

[301] Véase el texto danés en Højesteretsdomme, 18 marts 1971, i sag 68/1970 Arne Magnussens Legat (*Den arnamagnæanske Stiftelse*) mod *Undervisningsministeriet* (sentencia del Tribunal Supremo, 18 de marzo de 1971, asunto N.° 68/1970, Legado Arne Magnussen [Fundación «arna magnae»] *c.* Ministerio de Educación Nacional), en *Ugeskrift for Retsvæsen*, Copenhague, N.° 19 (8 de mayo de 1971), págs. 299 a 304, y N.° 20 (15 de mayo de 1971), págs. 305 a 307.

[302] Véase asimismo J. H. W. Verzijl, *International Law in Historical Perspective*, Leyden, Sijthoff, 1974, t. VII, pág. 153, que dedica algunos comentarios a este asunto de los pergaminos de Islandia.

Fundación Arne Magnussen. Se pusieron de acuerdo también acerca de las condiciones de préstamo, reproducción y consulta de estos archivos, en interés de la investigación científica y del desarrollo cultural. Este acuerdo puso fin a una larga y agria controversia entre daneses e islandeses, ambos interesados por esta colección que representa valores culturales e históricos muy importantes para unos y otros. En 21 de abril de 1971 las autoridades danesas hicieron entrega del «Flatey Book» y de otros pergaminos, y en los próximos 25 años todos los documentos restantes pasarán al Instituto de Manuscritos de Islandia, en Reykjavik[303].

5) En caso de disolución de un Estado, cada uno de los Estados sucesores recibe los archivos relativos a su territorio. Los archivos centrales del Estado disuelto se reparten entre los Estados sucesores si son divisibles, o se confían al Estado sucesor al que se refieran más directamente si son indivisibles. Por lo general, se hacen copias para todos los demás Estados sucesores interesados.

6) La desaparición de la monarquía austrohúngara después de la primera guerra mundial dio origen a un litigio en materia de archivos muy amplio y complicado que todavía no se ha resuelto del todo. Los territorios que se separaron del Imperio Austrohúngaro para constituir nuevos Estados, por ejemplo Checoslovaquia, después de la primera guerra mundial, hicieron que se les entregaran los archivos que le concernían[304]. El Tratado celebrado entre Italia, Polonia, Rumania, el Estado serviocroataesloveno y Checoslovaquia el 10 de agosto de 1920 en Sèvres dispone en su artículo 1.°:

> Los Estados aliados a los que se ha transferido o se transferirá un territorio de la antigua monarquía austrohúngara o nacidos del desmembramiento de dicha monarquía se comprometen a restituirse mutuamente los objetos mencionados a continuación que se encuentren en sus territorios respectivos:
>
> 1. Los archivos, registros, planos, títulos y documentos de toda clase de las administraciones civil, militar, financiera, judicial o de otra índole de los territorios transferidos. [...][305].

7) El Tratado de Saint-Germain-en-Laye de 10 de septiembre de 1919, celebrado entre las Potencias aliadas y Austria, ya contenía múltiples disposiciones por las que se obligaba a Austria a entregar archivos a diversos Estados nuevos (o preconstituidos)[306]. En una convención celebrada entre Austria y diversos Estados se trató de resolver las dificultades nacidas de la aplicación de las disposiciones del Tratado de Saint-Germain-en-Laye en materia de archivos[307]. En ella se preveían concretamente el intercambio de copias de documentos, la atribución a los Estados sucesores de diversos archivos relativos a la propiedad industrial y la preparación de una lista de reclamaciones recíprocas. Mediante un acuerdo de 14 de octubre de 1922, concertado en Viena entre Rumania y Checoslovaquia[308], se estipuló la entrega recíproca de los archivos heredados de la monarquía austrohúngara por cada uno de los dos Estados que se refiieran al otro Estado. El 26 de junio de 1923 una convención celebrada entre Austria y el Reino de los Servios, Croatas y Eslovenos[309], en aplicación de las disposiciones pertinentes del Tratado de Saint-Germain-en-Laye de 1919, determinaba la entrega por Austria a dicho Reino de los archivos a él relativos. Esta convención tuvo un inicio de ejecución. El 24 de noviembre de 1923 Rumania, a su vez, concertó con el Reino de los Servios, Croatas y Eslovenos una convención, firmada en Belgrado, para la entrega recíproca de archivos. Del mismo modo, la convención celebrada en Bucarest el 6 de abril de 1924 entre Rumania y Hungría con miras a la entrega recíproca de archivos[310] sirvió para resolver, en lo que respecta a los dos países signatarios, el litigio en materia de archivos nacido de la disolución de la monarquía austrohúngara. Ese mismo año, los dos países mencionados, Rumania y Hungría, firmaron otra convención en la misma capital con el fin de intercambiar archivos administrativos[311]. El 23 de abril de 1925 se firmó un tratado de conciliación y de arbitraje entre Polonia y Checoslovaquia[312] para la entrega mutua de archivos heredados de la monarquía austrohúngara.

8) Posteriormente, después de la segunda guerra mundial, en virtud del Tratado de Paz de 10 de febrero de 1947, Yugoslavia y Checoslovaquia obtuvieron de Hungría todos los archivos históricos constituidos por la monarquía austrohúngara entre 1848 y 1919 en estos territorios. En virtud de este instrumento, Yugoslavia recibió además de Hungría los archivos relativos a Iliria que datan del siglo XVIII[313]. En el párrafo 1 del artículo 11 de dicho Tratado se precisa que el territorio separado, constituido en Estados (Checoslovaquia, Yugoslavia) tenía derecho a los objetos «que constituyen [su] patrimonio cultural [y] que tuvieron su origen en estos territorios», basándose así en el vínculo existente entre archivos y territorio. Por otra parte, en el párrafo 2 del citado artículo se dispone con justa razón que Checoslovaquia no tendrá derecho alguno sobre los archivos o efectos «adquiridos por compraventa, donación o legado ni sobre obras originales debidas a húnga-

[303] Véase A. E. Pederson, «Scandinavian sagas sail back to Iceland», *International Herald Tribune*, 23 de abril de 1971, pág. 16.

[304] Art. 93 del Tratado de Saint-Germain-en-Laye [G. F. de Martens, ed., *Nouveau Recueil général de traités*, 3.ª serie, t. XI *(op. cit.)*, pág. 715].

[305] *Ibid.*, t. XII, págs. 810 y 811.

[306] Véanse arts. 93, 97, 192, 194, 196, 249 y 250 del Tratado de Saint-Germain-en-Laye (*ibid.*, t. XI, págs. 715 y ss.).

[307] Véanse arts. 1 a 6 de la convención celebrada el 6 de abril de 1922 entre Austria, Hungría, Italia, Polonia, Rumania, Checoslovaquia y el Reino de los Servios, Croatas y Eslovenos (Italia, Ministero degli affari esteri, *Trattati e convenzioni fra il Regno d'Italia e gli altri Stati*, vol. 28, Roma, 1931, págs. 361 a 370).

[308] Sociedad de las Naciones, *Recueil des Traités*, vol. XXV, pág. 163.

[309] Reino de los Servios, Croatas y Eslovenos, *Sluzbene Novine* (Boletín Oficial), Belgrado, 6.° año, N.° 54-VII, 7 de marzo de 1924, pág. 1.

[310] Sociedad de las Naciones, *Recueil des Traités*, vol. XLV, pág. 330.

[311] Arts. 1 (párr. 5) y 18 de la convención celebrada en Bucarest el 3 de diciembre de 1924, por los que se prevé el intercambio de registros del estado civil, documentos judiciales y registros inmobiliarios y catastrales.

[312] Sociedad de las Naciones, *Recueil des Traités*, vol. XLVIII, pág. 383.

[313] Art. 11 del Tratado de Paz con Hungría (v. *supra*, nota 260).

ros», lo que supone a *a contrario* que le corresponden los objetos adquiridos por el territorio checoslovaco. En la práctica estos bienes volvieron a Checoslovaquia[314].

9) El citado artículo 11 del Tratado de Paz de 1947 con Hungría es uno de los más precisos en materia de plazos de entrega de los archivos: establece un verdadero calendario dentro de un plazo máximo de 18 meses.

10) Esta simple enumeración de tan sólo algunos de los múltiples acuerdos celebrados en materia de archivos a raíz de la desaparición de la monarquía austrohúngara da una idea de la complejidad del problema de los archivos de esa monarquía. Algunos litigios en materia de archivos nacidos con tal ocasión se refieren a la sucesión de Estados por «traspaso de una parte del territorio de un Estado a otro Estado», según se ha indicado en el comentario al artículo 25.

11) Otros litigios, derivados asimismo de la disolución de la monarquía austrohúngara, se referían a casos de «separación de parte o partes del territorio de un Estado» para formar un nuevo Estado, y de la disolución de un Estado para dar nacimiento a dos o más Estados nuevos. Pero el litigio en materia de archivos planteado al desaparecer la monarquía de los Habsburgo originó situaciones muy complicadas, incluso inextricables, y reclamaciones contradictorias que no siempre permitían aislar fácilmente cada tipo de sucesión de Estados[315].

12) La convención celebrada en Bade el 28 de mayo de 1926 entre los dos Estados, Austria y Hungría, que habían dado nombre a la monarquía austrohúngara, resolvió en parte el litigio de los archivos austrohúngaros. Austria entregó las «Registraturen», documentos de carácter histórico relativos a Hungría. Sin embargo, los archivos de interés común fueron objeto de disposiciones especiales, en virtud de las cuales una misión permanente de archiveros húngaros trabaja en los archivos de Estado de Austria, tiene libre acceso a ellos y participa en las operaciones de selección del patrimonio común. (En lo relativo a los archivos locales, la cuestión más difícil era la devolución de los archivos de los dos condados de Sopron [Odenburg] y de Vas [Eisenburg] que, transferidos a Austria, constituyeron el Burgenland, miemtras que sus respectivas capitales siguieron siendo húngaras. Se decidió que Hungría conservara sus archivos en dichas capitales, excepto los de Eisenstadt y de varios municipios, que se entregaron a Austria. Esta solución se completó más tarde mediante una convención que permitía intercambios anuales de microfilmes para no defraudar a ninguna de las partes[316].

13) El caso de la división del Imperio Otomano después de la primera guerra mundial se asemeja a la separación de varias partes del territorio de un Estado, por más que el Gobierno turco sostuviera la tesis de la disolución del Estado cuando, durante las negociaciones del Tratado firmado en Lausana en 1923, consideró el nuevo Estado turco como Estado sucesor, con el mismo título que los demás Estados que habían sucedido al Imperio Otomano. Esta controversia constituye una razón más para unir los comentarios sobre los casos de separación y de disolución. En el Tratado de Lausana figura la siguiente disposición:

Artículo 139

Los archivos, registros, planos, títulos y demas documentos de toda índole relativos a la administracion civil, judicial o financiera o a la administracion de los «vakufs» que se encuentren en Turquia e interesen exclusivamente al gobierno de un territorio separado del Imperio Otomano y los que se encuentren en un territorio separado el Imperio Otomano e interesen exclusivamente al Gobierno turco, seran entregados reciprocamente por ambas partes

Los archivos, registros, planos, títulos y demas documentos indicados, en los que el gobierno poseedor se considere tambien interesado, podran ser conservados por este, que debera entregar al gobierno interesado, si asi lo solicita, las fotografias o copias autenticas certificadas

Los archivos, registros, planos, títulos y demas documentos retirados de Turquia o de los territorios separados seran restituidos reciprocamente, en su original, cuando se refieran exclusivamente a los territorios de los que hayan sido retirados

Los gastos ocasionados por estas operaciones correran a cargo del gobierno solicitante

[ ][317]

14) Sin pronunciarse acerca de la naturaleza jurídica exacta de la operación de disolución del Tercer Reich alemán y del establecimiento de los dos Estados alemanes, cabe recordar brevemente las controversias suscitadas a propósito de la Biblioteca de Prusia. A raíz de las dificultades surgidas con respecto a la adjudicación de esta importante biblioteca, que contenía 1.700.000 volúmenes así como diversos archivos prusianos, por una ley de la República Federal de Alemania, de 25 de julio de 1957, fue confiada a un organismo especial, la «Fundación para la propiedad de los bienes culturales prusianos». Esa decisión legislativa es impugnada activamente por la República Democrática Alemana.

15) La Comisión, al adoptar el presente texto para los artículos 28 y 29, ha mantenido básicamente el criterio seguido con respecto a los artículos relativos a supuestos

[314] Las disposiciones del parrafo 2 del articulo 11 del Tratado de Paz con Hungria se aplican tambien a Yugoslavia

[315] Veanse, ademas de los acuerdos mencionados en los parrafos anteriores, la Convencion de Nettuno (20 de julio de 1925) entre Italia y el Reino de los Servios, Croatas y Eslovenos (arts 1 a 15), la Convencion de 26 de octubre de 1927 celebrada entre Checoslovaquia y Polonia para la entrega mutua de archivos heredados de la monarquia austrohungara concernientes a cada uno de los Estados contratantes, la Convencion de Roma (23 de mayo de 1931) concertada entre Checoslovaquia e Italia y relativa al reparto y la reproduccion de los archivos del antiguo ejercito austrohungaro (arts 1 a 9); el Acuerdo de Viena (26 de octubre de 1932) que permitio a Polonia obtener de Austria diversos archivos, la Convencion de Belgrado (30 de enero de 1933) entre Rumania y Yugoslavia, etc

[316] Vease la intervencion del Sr Szedo en la sexta Conferencia Internacional de la Mesa Redonda sobre los Archivos [Direction des archives de France, *Les archives dans la vie internationale (op cit)*, pag 137]

[317] Tratado de Paz entre el Imperio Britanico, Francia, Italia, Japon, Grecia, Rumania el Estado serviocroatoesloveno por una parte, y Turquia por otra, firmado en Lausana el 24 de julio de 1923 (Sociedad de las Naciones, *Recueil des Traites*, vol XXVIII, pag 108)

análogos de sucesión de Estados, es decir, la separación de parte o partes del territorio de un Estado y la disolución de un Estado, en el contexto de los bienes de Estado (arts. 16 y 17) y en el de las deudas de Estado (arts. 38 y 39). Los párrafos 1 a 4 del artículo 28 y los párrafos 1 y 3 a 5 del artículo 29 enuncian las normas concernientes a la sucesión en los archivos de Estado comunes a ambos supuestos de sucesión de Estados. Esas normas están inspiradas en el texto del artículo 26, que se refiere a la sucesión en los archivos de Estado en el supuesto de Estados de reciente independencia. Al incorporar a los artículos 28 y 29, en la forma adecuada, las normas aplicables enunciadas en el artículo 26, la Comisión ha tratado de salvaguardar lo más posible la coherencia terminológica teniendo debidamente en cuenta las características que distinguen el supuesto de sucesión de Estado regulado en este último artículo de los supuestos considerados en los artículos 28 y 29.

16) En el *párrafo 1* de los artículos 28 y 29 se reitera la primacía del acuerdo entre los Estados interesados en la sucesión de Estados, ya sea entre el Estado predecesor y el Estado sucesor, ya sea entre los Estados sucesores, para regular la sucesión en los archivos de Estado. A falta de un acuerdo, el *apartado* a *del párrafo 1* de esos dos artículos enuncia la norma formulada en el apartado *b* del párrafo 1 del artículo 26, que dispone el paso al Estado sucesor de la parte de los archivos de Estado del Estado predecesor que, para una administración normal del territorio al que se refiera la sucesión de Estados, deba encontrarse en el territorio del Estado sucesor. El empleo de la expresión «para una administración normal del territorio», que también figura en el apartado *a* del párrafo 2 del artículo 25, se ha explicado en los párrafos 25 y 11 de los comentarios a los artículos 25 y 26, respectivamente. Por otra parte, conforme al *apartado* b *del párrafo 1* de los artículos 28 y 29, la parte de los archivos de Estado del Estado predecesor, distinta de la parte mencionada en el apartado *a* del párrafo 1, que concierna directamente al territorio del Estado sucesor o a un Estado sucesor también pasa a ese Estado sucesor. En el apartado *b* del párrafo 2 del artículo 25 figura una norma análoga, y en el comentario a ese artículo se explica el motivo de que en él se utilicen las palabras «de manera exclusiva o principal» en vez de la palabra «directamente», empleada en los artículos 28 y 29.

17) El *párrafo 2* del artículo 28 y el *párrafo 3* del artículo 29 enuncian la norma, formulada en el párrafo 3 de los artículos 25 y 26, según la cual el Estado predecesor, en el caso del artículo 28, o cada Estado sucesor, en el caso del artículo 29, proporcionará al Estado sucesor o los Estados sucesores los medios de prueba más fehacientes disponibles de los archivos de Estado del Estado predecesor que guarden relación con títulos territoriales del Estado sucesor o con sus fronteras o que sean necesarios para aclarar el sentido de los documentos de los archivos de Estado que pasen al Estado sucesor en aplicación de las otras disposiciones del artículo respectivo. A este respecto, la Comisión se remite a los párrafos del comentario al artículo 26 relativos a esta disposición (párrs. 20 a 24).

18) El *párrafo 3* del artículo 28 y el *párrafo 4* del artículo 29 incluyen la cláusula de salvaguardia que figura en el párrafo 7 del artículo 26, relativa a los derechos de los pueblos de los Estados interesados en cada uno de los supuestos de sucesión de Estados considerados en esos artículos al desarrollo, a la información sobre su historia y a su patrimonio cultural. A este respecto hay que remitirse a los párrafos correspondientes del comentario del artículo 26 (párrs. 27 a 35).

19) El *párrafo 4* del artículo 28 y el *párrafo 5* del artículo 29 enuncian, con las modificaciones que requiere cada supuesto de sucesión de Estados considerado, la norma relativa a la obligación de proporcionar, a solicitud y a expensas de cualquiera de los Estados interesados, reproducciones apropiadas de los archivos de Estado vinculados a los intereses del territorio del Estado solicitante.

20) El *párrafo 5* del artículo 28 reproduce la disposición del párrafo 2 de los artículos 16 y 38. El párrafo 16 del comentario a los artículos 16 y 17 también es pertinente en el contexto del artículo 28.

21) Conforme al *párrafo 2* del artículo 29, los archivos de Estado del Estado predecesor distintos de los mencionados en el párrafo 1 de ese artículo pasarán a los Estados sucesores de una manera equitativa, habida cuenta de todas las circunstancias pertinentes. La redacción de esa disposición se inspira en el texto de los artículos correspondientes de las partes II y IV (arts. 17 y 39, respectivamente) y se ha adaptado para que responda a las características específicas de la sucesión en los archivos de Estado en el supuesto de disolución de un Estado.

PARTE IV
DEUDAS DE ESTADO

SECCIÓN 1. — INTRODUCCIÓN

Artículo 30. — Alcance de los artículos de la presente parte

Los artículos de la presente parte se aplican a los efectos de la sucesión de Estados en materia de deudas de Estado.

Comentario

Como ya se ha dicho[318], con miras a mantener el mayor paralelismo posible entre las disposiciones relativas a la sucesión en materia de deudas de Estado, de que trata la presente parte, con las relacionadas con la sucesión en materia de bienes de Estado y archivos de Estado, que se examinan en las partes II y III, la Comisión decidió incluir al comienzo de la parte IV una disposición sobre el alcance de los artículos contenidos en ésta. Por eso, el artículo 30 dispone que los artículos de la

[318] Véase *supra*, párr. 71.

parte IV se aplican a los efectos de la sucesión de Estados en materia de deudas de Estado. Guarda armonía con el artículo 7 del proyecto y reproduce su redacción con la necesaria sustitución de la palabra «bienes» por la palabra «deudas». Este artículo tiene por objeto precisar que la parte IV del proyecto trata sólo una categoría de deudas públicas, las deudas de Estado, según se definen en el artículo siguiente.

Artículo 31. — Deuda de Estado[319]

Para los efectos de los artículos de la presente parte, se entiende por «deuda de Estado» toda obligación financiera de un Estado para con otro Estado, para con una organización internacional o para con cualquier otro sujeto de derecho internacional.

Comentario

1) El artículo 31, que corresponde a los artículos 8 y 19, contiene la definición del término «deuda de Estado» para los efectos de los artículos de la parte IV del proyecto. A fin de precisar los límites de esta definición es necesario, desde el comienzo, saber qué es una «deuda», qué relaciones jurídicas crea, entre qué sujetos crea tales relaciones, y en qué condiciones esas relaciones pueden ser objeto de una novación por la intervención de otro sujeto. Además, es necesario precisar qué significa el término «Estado».

La noción de deuda y las relaciones que establece

2) La noción de «deuda» es una noción que los autores evitan generalmente definir porque estiman que su definición es evidente. Probablemente eso se debe también al hecho de que la noción de «deuda» presenta un problema «con dos vertientes», o con dos facetas, que se puede examinar tanto desde el punto de vista de aquel a quien beneficia la obligación (y se trata entonces de un «crédito») como desde el punto de vista del que ejecuta la obligación (y se trata en ese caso de una «deuda»). Con esa última perspectiva, se puede captar un elemento de definición en virtud del cual se considera que una deuda es una obligación jurídica para un sujeto de derecho, llamado deudor, de hacer o no hacer alguna cosa, de ejecutar una determinada prestación en provecho de un beneficiario, llamado «acreedor». Esa relación nacida de la obligación implica, pues, tres elementos: el sujeto pasivo del derecho, es decir, el deudor; el sujeto activo, o sea, el acreedor, y el objeto del derecho, constituido por la prestación que hay que ejecutar.

3) Es de señalar aquí, además, que la noción de deuda pertenece a la categoría de las obligaciones personales. El alcance de la obligación se circunscribe enteramente a la relación del deudor con el acreedor. Se trata, pues, de una obligación «relativa», en el sentido de que el beneficiario (el acreedor) no puede valerse de una especie de oponibilidad *erga omnes* de su derecho correspondiente. En derecho privado, sólo responde de la deuda el patrimonio del deudor tal como está constituido en el momento en que el acreedor intenta obtener la ejecución de la prestación que se le debe.

4) En suma, la relación entre deudor y acreedor es personal, al menos en derecho privado. En las relaciones entre acreedor y deudor intervienen, sin duda, consideraciones personales que desempeñan un papel esencial, tanto en la formación del vínculo contractual como en la ejecución de la obligación. Existe una «ecuación personal» entre el deudor y el acreedor:

> La consideración de la persona del deudor —escribe un autor— es esencial no sólo cuando se considera la obligación como un vínculo jurídico, sino también cuando se concibe ésta como un valor patrimonial: el crédito vale lo que vale el deudor[320].

La ejecución de la deuda depende no sólo de la solvencia del deudor, sino también de diversas consideraciones relacionadas con su buena fe. Se comprende, por tanto, que el acreedor se resista a un cambio en la persona de su deudor. Las diversas legislaciones nacionales no admiten, en principio, una cesión de deuda a la que no dé su consentimiento el acreedor.

5) Para los efectos de la presente parte, conviene determinar si las consideraciones que preceden se aplican también en derecho internacional. Especialmente en materia de sucesión de Estados, la cuestión será saber, en particular, si se crea y se disuelve —y en qué condiciones— una relación triangular entre el tercer Estado acreedor[321], el Estado predecesor primer deudor y el Estado sucesor que acepte asumir la deuda.

Exclusión de las deudas de un Estado distinto del Estado predecesor

6) Cuando se contemplan las deudas de Estado, se ha de precisar de qué Estado se trata. No puede haber más que tres Estados eventualmente afectados: el tercer Estado, el Estado sucesor y el Estado predecesor, pero, en realidad, sólo las deudas de uno de ellos están jurídicamente «implicadas» por el desencadenamiento del fenómeno de la sucesión de Estados: las del Estado predecesor.

7) Un tercer Estado puede asumir obligaciones financieras ya sea respecto de otro tercer Estado, respecto del Estado sucesor o respecto del Estado predecesor. En el primer caso, las relaciones financieras, lo mismo que to-

[319] Un apartado que decía:

«*b*) cualquier otra obligación financiera que incumba a un Estado»

fue rechazado por la Comisión, en votación nominal, por 8 votos a favor (el Sr. Aldrich, el Sr. Calle y Calle, el Sr. Francis, el Sr. Quentin-Baxter, el Sr. Reuter, el Sr. Riphagen, el Sr. Sahović y el Sr. Verosta), 8 en contra (el Sr. Barboza, el Sr. Bedjaoui, el Sr. Díaz González, el Sr. Njenga, el Sr. Tabibi, el Sr. Thiam, el Sr. Ushakov y el Sr. Yankov) y ninguna abstención. Un miembro (el Sr. Dadzie) no participó en la votación (véase *infra*, párrs. 45 y 46 del presente comentario).

[320] H., L. y J. Mazeaud, *Leçons de droit civil*, 4.ª ed. París, Montchrestien, 1969, t. II, pág. 1093.

[321] Por razones de comodidad exclusivamente, en los párrafos siguientes del presente comentario sólo se utilizará la expresión «tercer Estdo acreedor», en la inteligencia de que las consideraciones pertinentes se aplican también a las organizaciones internacionales o a otros sujetos de derecho internacional que son acreedores.

das las demás relaciones, cualquiera que sea su naturaleza, entre dos Estados que son ambos terceros respecto de la sucesión de Estados, evidentemente no pueden ser afectadas de ninguna manera por el fenómeno de la mutación territorial ocurrida, ni por sus consecuencias en la esfera de la sucesión de Estados. Lo mismo puede decirse de las relaciones financieras que pudieran existir entre un tercer Estado y el Estado sucesor. No se ve ni por qué ni cómo las deudas del tercer Estado respecto del Estado sucesor (o del Estado potencialmente sucesor) podrían tratarse de distinta manera por el solo hecho de la sucesión de Estados. Esta no altera la personalidad internacional del Estado sucesor en la hipótesis de que ya existiera como Estado antes de sobrevenir la sucesión. El hecho de que la sucesión pueda producir el efecto de modificar, aumentándola, la composición territorial del Estado sucesor no influye ni debe influir en las deudas que tiene para con él un tercer Estado. Si el Estado sucesor no poseía personalidad estatal internacional en el momento en que surgió la deuda del tercer Estado (por ejemplo, caso de una deuda comercial, entre un tercer Estado y un territorio que tenga la posibilidad de independizarse o de separarse del territorio de un Estado para constituir otro Estado), es perfectamente evidente que la adquisición de la calidad de Estado no haría perder al Estado sucesor sus derechos respecto del tercer Estado.

8) En cuanto a las deudas que graven al tercer Estado respecto del Estado predecesor, se trata de *créditos* del Estado predecesor frente al tercer Estado. Esos créditos son un bien de Estado que han sido objeto de examen en el marco de la sucesión de Estados en materia de bienes de Estado. No deben tratarse, pues, en la presente parte.

9) El Estado sucesor puede asumir obligaciones financieras, ya sea respecto de un tercer Estado, ya sea respecto del Estado predecesor. Cuando se trate de una deuda del Estado sucesor respecto de un tercer Estado, la hipótesis no presenta ninguna dificultad. Hay que situarse en el caso en que esa deuda haya nacido en el momento en que sobreviene la sucesión de Estados, es decir, precisamente en el momento en que el Estado sucesor adquiere su calidad de sucesor. Para hablar de una deuda del Estado sucesor a un tercer Estado esa deuda debe haber sido asumida por el mismo Estado sucesor y en ese caso es manifiestamente ajena a la sucesión de Estados que acaba de iniciarse. La categoría de deudas del Estado sucesor frente al tercer Estado que tiene que ser excluida de esta parte es precisamente ese tipo de deuda que, en un sentido jurídico estricto, es una deuda del Estado sucesor, asumida efectivamente por ese Estado respecto de un tercer Estado y nacida en un marco totalmente ajeno a la sucesión de Estados. Si nos situamos en la hipótesis de que esa deuda haya aparecido después de sobrevenir la sucesión de Estados, *a fortiori* queda excluida de esta parte. Por otro lado, toda deuda que pudiera obligar al Estado sucesor para con el tercer Estado por el hecho mismo de la sucesión de Estados no sería, propiamente hablando, una deuda contraída directamente por el primero frente al segundo, sino más bien una deuda transmitida indirectamente al Estado sucesor como efecto de la sucesión de Estados.

10) En cuanto a la deuda del Estado sucesor respecto del Estado predecesor, puede a su vez tener tres orígenes posibles. En primer lugar, puede ser totalmente ajena a las relaciones nacidas de la sucesión de Estados entre el Estado predecesor y el Estado sucesor, y regidas por ella, y en ese caso debe quedar evidentemente al margen del proyecto. En segundo lugar, la deuda puede tener su origen en el fenómeno de la sucesión de Estados, que puede hacer responsable al Estado sucesor de una deuda del Estado predecesor. Sin embargo, jurídicamente hablando, no se trata de una deuda del Estado sucesor, sino de la del Estado predecesor transmitida al Estado sucesor como consecuencia de la sucesión de Estados. Se volverá a encontrar esta hipótesis cuando se examine más adelante el caso de la deuda del Estado predecesor (véase *infra.*, párr. 12). Se trata, en ese caso, de una deuda nacida en el pasivo del Estado predecesor antes de la sucesión de Estados, y el objeto de la sucesión de Estados es precisamente determinar qué ocurre con esa deuda. Pero entonces ya no se trata *stricto sensu* del caso de una deuda contraída anteriormente por el Estado sucesor respecto del Estado predecesor.

11) Por último, puede haber una deuda que grave al Estado sucesor a favor del Estado predecesor por el hecho mismo de la sucesión de Estados. Se trata entonces de la existencia de un pasivo que aparecería a cargo del Estado sucesor durante la liquidación de la sucesión de Estados y por el hecho mismo de ésta. Se puede imaginar, por ejemplo, que se pongan ciertas sumas a cargo del Estado sucesor, a título de compensación al Estado predecesor, para saldar las relaciones financieras entre ambos Estados. En ese caso, no se trata de la hipótesis de deudas originadas anteriormente y que son objeto de la sucesión de Estados para determinar su suerte final. Ese problema está ya resuelto por la sucesión de Estados. Esto no quiere decir que esas deudas no tienen nada que ver con la sucesión de Estados, sino simplemente que han dejado de tener relación con ella.

12) El Estado predecesor puede haber asumido deudas ya sea a favor del Estado potencialmente sucesor, ya sea a favor de un tercer Estado. En ambos casos, se trata de deudas que afectan directamente a la sucesión de Estados, con el matiz de que, en la hipótesis de una deuda del Estado predecesor a favor del Estado sucesor, no se puede considerar más que el caso de la no transmisión de la deuda, pues, si no, el hecho de decidir su transmisión al Estado sucesor, que es el acreedor, significaría la anulación o la extinción de esa deuda. En otras palabras, transmitir la deuda significaría efectivamente en ese caso no transmitirla, es decir, extinguirla. De todos modos, el objeto fundamental de la sucesión en las deudas de Estado es determinar qué va a ocurrir con las deudas contraídas por el Estado predecesor y sólo por él. En efecto, es la mutación territorial que afecta al Estado predecesor, y sólo a él, la que desencadena el fenómeno de la sucesión de Estados. El cambio ocurrido en la consistencia de la base territorial del Estado predecesor plantea el problema de la identidad, de la conti-

nuidad, de la reducción o de la desaparición del Estado predecesor, y hace aparecer así una modificación en el estatuto territorial del Estado deudor. Todo el problema de la sucesión de Estados en materia de deudas consiste en saber si esa modificación produce efectos sobre las deudas contraídas, y cuáles son esos efectos.

Exclusión de las deudas de un órgano no estatal

13) Las deudas comprenden numerosas variedades cuyo perfil conviene precisar para mejor aproximarse a la noción de la deuda de Estado. Una breve reseña de las diferentes categorías puede ayudar a precisar esa noción.

La práctica de los Estados, la jurisprudencia y la doctrina suelen hacer una distinción entre:

a) Las deudas de Estado y las deudas de las colectividades locales;

b) Las deudas generales y las deudas especiales o localizadas;

c) Las deudas de Estado y las deudas de los establecimiento públicos, empresas públicas y otros organismos paraestatales;

d) Las deudas públicas y las deudas privadas;

e) Las deudas financieras y las deudas administrativas;

f) Las deudas políticas y las deudas comerciales;

g) Las deuda exterior y la deuda interior;

h) Las deudas contractuales y las deudas nacidas de delitos o cuasidelitos;

i) Las deudas aseguradas con garantía pignoraticia y las que no lo están;

j) Las deudas garantizadas y las que no lo están;

k) Las deudas de Estados y otras deudas de Estado designadas con la denominación de «deudas odiosas», deudas de guerra o deudas de subyugación y, por extensión, deudas de régimen.

14) Debe hacerse una primera distinción entre las deudas de Estado y las de las colectividades locales. Estas últimas no son contraídas por una autoridad o un servicio dependientes del Estado, sino por un organismo de carácter público, que no es generalmente de la misma naturaleza política que el Estado y que en todo caso es inferior al Estado. Esa colectividad local posee una base territorial limitada, y en todo caso tiene menos extensión que el Estado. Puede tratarse de una unidad federal, de una provincia, de un *Land*, de un departamento, de una región, de un condado, de un distrito, de un *arrondissement*, de un *cercle*, de un cantón, de una villa o municipalidad, etc. La colectividad local puede tener cierta autonomía financiera para poder contratar empréstitos en nombre propio. Sin embargo, sigue estando sometida al Estado: no es un elemento de la estructura soberana, reconocido como sujeto del derecho internacional público. Por esa razón, la definición de colectividad local corresponde normalmente al derecho público interno y no tiene definición de derecho internacional.

15) No obstante, los tratadistas de derecho internacional se han preocupado de la definición de una colectividad como «el municipio». Les dio ocasión para ello, en particular, el artículo 56 del Reglamento anexo al Convenio relativo a las leyes y costumbres de la guerra terrestre, firmado en La Haya el 18 de octubre de 1907[322], cuando, recogiendo el Convenio de La Haya de 1899, intentó elaborar, en caso de guerra, un sistema de protección de los bienes públicos pertenecientes especialmente a los municipios. La noción de «municipio» atrajo entonces la atención de los autores[323]. En todo caso, una colectividad local es un organismo territorial de derecho público distinto del Estado. Las deudas que puede contraer en virtud de su autonomía financiera no son jurídicamente deudas del Estado y no comprometen a éste, precisamente a causa de esta autonomía financiera.

16) En rigor, la sucesión de Estados no debería tratar de lo que sucede con las deudas «locales», pues éstas estaban, antes de la sucesión, y estarán, después de ella, a cargo del territorio traspasado. No habiendo sido asumidas nunca por el Estado predecesor, o pueden serlo por el Estado sucesor. El Estado disminuido territorialmente no puede transferir al Estado acrecentado una carga que no pesaba ni había pesado nunca sobre él. La sucesión de Estados, es decir, la sustitución de un Estado por otro, no tiene objeto en esa hipótesis. Infortunadamente, la doctrina no es tan clara como sería de desear. Los autores son casi unánimes en cuanto a la regla según la cual las deudas «locales» deben pasar al Estado sucesor. Ello acaso no sea un error de fondo, pero sí al menos una impropiedad de lenguaje. Si consta de modo inequívoco que son deudas locales, claramente individualizadas, se tratará entonces de deudas propias del territorio que se ha separado. Ciertamente, no estarán a cargo del Estado predecesor que ha perdido parte de su territorio y, desde ese punto de vista, está justificada la opinión de los autores aludidos. Pero tampoco pasarán a ser responsabilidad del Estado sucesor, como esos autores pretenden. Esas deudas eran y seguirán siendo deudas que el territorio que ha quedado separado asumirá él solo. Sin embargo, en una de las hipótesis de sucesión de Estados, a saber, en la de los Estados de reciente independencia, las deudas propias del territorio o las deudas denominadas «locales» (respecto del territorio metropolitano de la Potencia colonial) podrían ser asumidas por el Estado sucesor, pues el territorio separado y el Estado sucesor no son, en ese caso, sino una sola cosa.

17) Ha llegado el momento de distinguir cuidadosamente las *deudas locales*, es decir, las contraídas por una colectividad territorial inferior al Estado, de las cuales el territorio separado era responsable antes de la sucesión de Estados y de las que sólo él será responsable

[322] A. Sánchez de Bustamante y Sirvén, *La Segunda Conferencia de la Paz*, Madrid, Librería General de Victoriano Suárez, 1908, t. II, pág. 227.

[323] O. Debbasch, *L'occupation militaire — Pouvoirs reconnus aux forces armées hors de leur territoire national*, París, Librairie générale de droit et de jurisprudence, 1962, págs. 29 y 30 y notas 34 y 35.

posteriormente, y las deudas que pueden ser responsabilidad del propio Estado y que le obligan, contraídas ya sea en beneficio general de la colectividad nacional, ya sea en beneficio exclusivo del territorio separado. La teoría de la sucesión de Estados tiene aquí un objeto, el de saber qué ocurre con esas dos categorías de deudas de Estado cuando se presenta una sucesión de Estados. La comparación entre deudas generales y deudas especiales o «localizadas» permitirá establecer entre ellas una distinción más clara.

18) En el pasado, se hizo una distinción entre la «deuda general», considerada deuda de Estado, y las deudas regionales o locales, contraídas, como se ha señalado antes, por una colectividad territorial inferior que es la única obligada en virtud de esta categoría de deudas. En la actualidad, cabe prever otra hipótesis, la de las deudas denominadas «especiales» o «relativas», contraídas por el Estado predecesor para atender las necesidades exclusivas del territorio de que se trate. Así, pues, se debe establecer una clara distinción entre la deuda local (que no es una deuda de Estado) y la deuda localizada (que puede ser una deuda de Estado). El criterio para hacer tal distinción consiste en determinar si es el propio Estado quien ha contratado el empréstito al que se ha dado un destino local. Una cierta práctica internacional ha admitido que las deudas locales siguen estando en su totalidad a cargo de la parte del territorio que se ha separado, sin que el Estado predecesor tenga que soportar parte alguna de ella. En este caso se trata de la aplicación pura y simple del adagio *res transit cum suo onere.*

19) Los autores distinguen varias categorías de deudas «locales», pero no siempre establecen una distinción clara entre éstas y las deudas «localizadas». Se debería hacer más preciso el análisis. El carácter local de una deuda es una noción que, a veces, puede parecer relativa. Antes de que una parte del territorio de un Estado se separe de éste, las deudas se consideran locales, pues tienen diversos vínculos con esa parte. Pero al mismo tiempo podrían tener vínculos con el Estado cuyo territorio se ha reducido. La cuestión reside en saber si el carácter local de la deuda tiene primacía respecto de su nexo con el Estado predecesor. Básicamente, se trata de un problema de definición de grado.

20) Se pueden proponer provisionalmente los siguientes criterios para distinguir la deuda pública localizada de la deuda local:

a) La individualización del deudor: la colectividad local, una colonia, o un gobierno central, en nombre o representación de una colectividad o una colonia;

b) La existencia de una autonomía financiera en el territorio separado, y el grado de esa autonomía;

c) El destino de la deuda, desde el punto de vista de su utilización en la parte del territorio que se ha separado;

d) La existencia de una garantía especial en esa parte del territorio.

Aunque esos criterios de determinación no sean total y absolutamente seguros, cada uno de ellos podría dar parte de la respuesta al problema de considerar si la deuda tiene carácter local o, más bien, carácter de deuda de Estado localizada. Esos criterios explican las fluctuaciones de la doctrina en esta materia. No siempre es fácil verificar la realidad de la autonomía financiera de una colectividad territorial distinta del Estado ni su grado de autonomía en relación con éste. Además, incluso cuando hay certeza respecto de la obligación del Estado (esto es, del carácter estatal de la deuda contraída), no siempre se puede establecer con exactitud el destino de cada empréstito determinado en el momento en que se contrata, el lugar en que debe efectuarse el gasto correspondiente y si el gasto efectuado ha redundado efectivamente en beneficio del territorio que se ha separado.

21) El criterio de la personalidad del deudor sigue siendo el menos incierto. Si una colectividad territorial local ha asumido por sí misma una deuda, existe una fuerte presunción para atribuir a esa deuda carácter local. El Estado no está implicado. Tampoco el Estado sucesor estará implicado. La sucesión de Estados no tendrá objeto en este caso. Si la deuda es asumida por un gobierno central, pero expresamente en representación de la colectividad local separada, jurídicamente se trata de una deuda de Estado. Se la puede denominar *deuda pública localizada*, pues el Estado destina los fondos obtenidos en préstamo a una determinada parte del territorio. Si la deuda ha sido contraída por un gobierno central en nombre de una colonia, en teoría la situación debería ser la misma.

22) La autonomía financiera de la parte del territorio que se ha separado es otro criterio útil, aunque en la práctica tal vez sea difícil sacar consecuencias absolutamente ciertas. Una deuda no puede considerarse local si la parte del territorio a que se refiere no goza de una «cierta» autonomía financiera. Sin embargo, ¿debe ello significar que la provincia o la colonia tienen que ser financieramente independientes? ¿O basta con que tengan un presupuesto separado del presupuesto general del Estado predecesor? Además ¿basta con que la deuda sea individualizable, esto es, que se la pueda identificar por el hecho de que esté incluida en el presupuesto propio del territorio que se ha separado? ¿Qué pasaría, por ejemplo, con ciertos «gastos de soberanía», sufragados con un empréstito, asignados por un gobierno central al presupuesto de una colonia y destinados a establecer colonos de la metrópoli o a reprimir un movimiento independentista?[324]. La inclusión en el presupuesto local del territorio, en virtud de su autonomía financiera, no basta para disimular el carácter de deudas de Estado en estos gastos.

23) El tercer criterio, relativo al destino y a la utilización efectiva de la deuda contratada, por sí solo no sirve para resolver el problema de la distinción entre las deudas locales (no estatales) y las deudas «localizadas»

[324] Se plantea aquí el problema de las deudas «odiosas», de régimen, de guerra o de subyugación. Véase *infra*, párrs. 41 a 43 de este comentario.

(estatales). Un gobierno central, actuando en su propio nombre, puede decidir, del mismo modo que lo haría siempre una provincia, destinar la deuda que asumió a su utilización local. Se trata de una deuda de Estado territorialmente afectada. El criterio del destino debe combinarse con los demás para poder determinar si la deuda tiene o no carácter estatal. En otras palabras, el concepto de deuda local, como el de deuda localizada, entraña una presunción respecto de la utilización eficaz del préstamo en el territorio de que se trata. Esta presunción puede ser más o menos fuerte. Por ello, es necesario determinar el grado de vinculación a partir del cual cabe hablar de una presunción respecto de la utilización de la deuda en el territorio de que se trate. Respecto de las deudas locales, contraídas por una colectividad territorial inferior, naturalmente la presunción es muy fuerte; generalmente, un municipio o una ciudad contratan empréstitos para ellos mismos y no para destinar el producto del empréstito a otra ciudad. Respecto de las deudas localizadas, contraídas por el gobierno central con la intención de utilizarlas específicamente en una parte del territorio, la presunción es evidentemente menos fuerte.

24) Si se quiere afinar más el análisis, cabe considerar que, partiendo de este tercer criterio, hay tres etapas sucesivas respecto de una deuda de Estado localizada. En primer lugar, es necesario que el Estado haya hecho el gasto correspondiente en el territorio de que se trate (principio de la asignación o del destino). Luego, el Estado debe haber utilizado efectivamente el producto de esa deuda en el territorio de que se trate (criterio de la utilización efectiva). Por último, el gasto debe haberse hecho en beneficio y provecho real del territorio de que se trate (criterio del interés o beneficio del territorio). Así se podrían evitar los abusos del gobierno central y resolver en forma justa y satisfactoria problemas tales como los que plantean, por ejemplo, las deudas de régimen, la subyugación y otras.

25) Un elemento complementario de apreciación es la posible existencia de prendas o garantías de la deuda. Este es el último criterio. Una deuda puede garantizarse, entre otras cosas, con bienes raíces o con recursos fiscales, que están en todo el territorio del Estado predecesor o solamente en la parte separada de este último, lo que puede proporcionar otros indicios del carácter estatal o no estatal de la deuda. En todo caso, el criterio debe utilizarse con prudencia para este fin, pues tanto el gobierno central como la provincia pueden ofrecer garantías de esa naturaleza para sus respectivas deudas.

26) Cuando se haya logrado determinar con bastante certeza el carácter estatal de la deuda, quedará por determinar —y eso es lo que constituye el objeto de la sucesión de Estados en materia de deuda— qué se hace finalmente con la deuda. No es seguro que el Estado sucesor deba necesariamente asumirla. Así, en lo que respecta a una deuda pública garantizada con bienes que pertenecen a un territorio que se ha separado, no es totalmente seguro que el empréstito se haya contratado en provecho del territorio de que se trate. Tal vez el Estado predecesor no tenía otros bienes que pudieran servir de garantía; sería injusto entonces hacer recaer la carga de esa deuda en el Estado sucesor, por el solo hecho de que el territorio que se le anexó haya tenido la desgracia de ser la única parte capaz de proporcionar la garantía. En todo caso, sería una deuda de Estado (y no una deuda local) que correspondía al Estado predecesor. En lo que respecta a las deudas garantizadas con recursos fiscales locales, la presunción es más fuerte. Dado que esa garantía es posible en cualquier parte del territorio del Estado predecesor (a menos que se trate de determinados ingresos), la relación con la parte del territorio separado reviste un carácter específico. Pero en este caso, al igual que en el de las deudas garantizadas con bienes raíces, se puede estar en presencia de una deuda de Estado o de una deuda local, pues tanto el Estado como la provincia pueden garantizar sus respectivas deudas con recursos fiscales locales.

27) La Asociación de Derecho Internacional subdivide las deudas públicas en tres categorías:

a) *Deuda nacional:* «la deuda nacional es la deuda que figura en las cuentas de ingreso general del gobierno central y que no está vinculada a un territorio determinado ni a determinados haberes»;

b) *Deuda local:* «las deudas locales son deudas contraídas por el gobierno central para atender los gastos de territorios determinados, o contraídas por los propios territorios»;

c) *Deuda localizada:* «las deudas localizadas son deudas contraídas por un gobierno central o por los gobiernos de determinados territorios en relación con los gastos de determinados proyectos en determinados territorios»[325].

28) En suma, se puede decir que una *deuda local* es una deuda contraída por una colectividad territorial inferior al Estado, destinada a que esa colectividad la utilice en su propio territorio, el cual tiene una cierta autonomía financiera en virtud de la cual puede identificarse la deuda. Además, *deuda localizada* es la deuda de *Estado* que éste utiliza específicamente en una parte del territorio bien determinada. Como en general, las deudas de Estado no son «localizadas», se las calificará de tales cuando se determine que lo son efectivamente. Esto es ocioso respecto de las deudas locales, todas las cuales son «localizadas», esto es, están situadas y se utilizan en el territorio. Si se califica una deuda de «localizada», se trata en ese caso de una deuda de Estado que, excepcionalmente, tiene una «ubicación» geográfica. En resumen, aunque por definición todas las deudas locales son «localizadas», las deudas de Estado en cambio no lo son en general y, cuando lo son, hay que decirlo expresamente para que se sepa que lo son.

29) La presente parte se circunscribe a las deudas de Estado, excluyendo de este término las deudas que puedan contraer las empresas o establecimientos de carácter público. En algunos derechos internos resulta a veces difícil distinguir entre el Estado y sus empresas públicas. Y si se lograr, es aún más difícil no considerar como deudas de Estado las deudas contraídas por un establecimiento público en que el propio Estado participa

[325] International Law Association, *Report of the Fifty-fourth Conference, held at The Hague, 23rd-29th August, 1970*, Londres, 1971, pág. 108.

financieramente. Esto plantea, en primer lugar, el problema de definir el establecimiento público o la empresa pública[326]. Se trata de entidades distintas del Estado, dotadas de una personalidad propia y, generalmente, de cierta autonomía financiera, que se rigen por un régimen jurídico *sui generis* de derecho público, y que tienen una actividad económica o prestan un servicio público y presentan un carácter público o de utilidad pública. El Relator Especial sobre la responsabilidad de los Estados las designó como «establecimientos públicos y otras instituciones públicas dotadas de personalidad propia, con autonomía de dirección y de gestión, cuya misión es prestar un servicio determinado o ejercer determinadas funciones»[327]. En el asunto relativo a *Ciertos empréstitos noruegos*, juzgado por la Corte Internacional de Justicia, el agente del Gobierno francés declaró que:

En derecho interno [ ], la creacion de un establecimiento publico responde de una necesidad de descentralizacion puede ser necesario otorgar a estos establecimientos u organismos cierta independencia, sea por motivos presupuestarios, sea en razon del objetivo que persiguen, por ejemplo una funcion de asistencia o de cultura Esta independencia se realiza mediante el otorgamiento en derecho interno de personalidad juridica[328]

30) La CDI ha resuelto, en su proyecto sobre la responsabilidad de los Estados, la cuestión de si en materia de responsabilidad internacional del Estado la deuda de un establecimiento público puede considerarse deuda de Estado. Sin embargo, en materia de sucesión de Estados, es evidente que la respuesta no puede ser sino negativa. La categoría de las deudas de los establecimientos públicos será descartada por consiguiente del campo de investigación de la presente parte, así como las deudas de colectividades territoriales inferiores, a pesar de que ambas tienen carácter público. Este carácter público no basta, en efecto, para calificar una deuda de Estado, como se verá a continuación con otra categoría de deudas.

31) Los párrafos precedentes del comentario a los presentes artículos demuestran que el carácter público de una deuda es absolutamente necesario, pero de ningún modo suficiente, para identificar una deuda de Estado.

Se designa como «deuda pública» una obligación que compromete a una autoridad «pública», por oposición a un organismo privado o a un particular. La denominación de deuda «pública» no permite identificar totalmente a la autoridad «pública» que la ha contraído, de suerte que puede tratarse tanto del Estado como de una colectividad territorial inferior a éste o de una institución o establecimiento público distintos del Estado. Por consiguiente, la noción de deuda pública (por oposición a la deuda privada) no ayuda mucho a identificar a la deuda de Estado. Esta noción es demasiado amplia y abarca no solamente a las deudas de Estado, que se estudian en la presente parte, sino igualmente a las de otras entidades públicas, tengan o no carácter territorial.

32) Las deudas financieras están ligadas a la noción de crédito. En cambio, las deudas administrativas resultan automáticamente de las actividades de los servicios públicos sin que se trate de una financiación o de una inversión. La Asociación de Derecho Internacional cita diversos ejemplos[329]: ciertos gastos de anteriores servicios del Estado; créditos resultantes de decisiones de autoridades públicas; créditos contra establecimientos públicos del Estado o sociedades pertenecientes al Estado; primas a la construcción adeudadas por el Estado; sueldos y remuneraciones de funcionarios[330]. Mientras que las deudas financieras pueden ser públicas o privadas, las deudas administrativas sólo son públicas.

33) En lo que respecta a las deudas políticas y las deudas comerciales, mientras que éstas pueden ser deudas de Estado o deudas de colectividades locales o de establecimientos públicos o incluso deudas privadas, las deudas políticas, en cambio, siempre son deudas de Estado. Como dice un autor, cabe entender por «deudas políticas»

aquellas por las que un Estado se ha declarado o se ha reconocido deudor *en relacion con otro Estado* como consecuencia de *acontecimientos politicos* El caso mas frecuente es el de la deuda impuesta a un Estado vencido por un tratado de paz (reparaciones, indemnizacion de guerra, etc) Asimismo, un préstamo de guerra hecho por un Estado a otro Estado origina una deuda politica[331]

---

[326] Una u otra expresion se empleara indistintamente aun cuando su regimen juridico puede ser distinto segun algunos derechos internos En el derecho administrativo francés y en el aleman, el «etablissement public» u «offentliche Anstalt» se distingue de «l'entreprise public» u «offentliche Unternehmung» En el derecho anglosajon se distingue, aunque con cierta dificultad, entre la «public corporation», la «entreprise», la «underlaking» y la «public undertaking» o «public utility undertaking» (empresa de utilidad publica) España tiene «institutos publicos», en America Latina hay «autarquias», en Portugal «establecimiento publicos» o «fiscalias», y en Italia «enti pubblici», «imprese pubbliche», «aziende autonome», etc Vease W Friedmann, ed , *The Public Corporation A Comparative Symposium*, Londres, Stevens, 1954

Vease tambien *Anuario 1973*, vol II, pags 59 a 66, documento A(CN 4/267, cuarta parte, arts 32 a 34

La jurisprudencia internacional ha debido considerar la definicion de establecimientos publicos, en particular

a) En un laudo arbitral de Beichmann [Asunto de las reparaciones alemanas laudo arbitral sobre la interpretacion del articulo 260 del Tratado de Paz de Versalles (arbitro F W N Beichmann), publicacion de la Commission des reparations, anexo 2145, Paris, 1924, y Naciones Unidas, *Recueil des sentences arbitrales*, vol I (publicacion de las Naciones Unidas, N ° de venta 48 V 2), pags 455 y ss],

b) En una decision del tribunal de las Naciones Unidas en Libia [Asunto relativo a las instituciones, compañias y asociaciones mencionadas en el articulo 5 del acuerdo concertado el 28 de junio de 1951 entre los Gobiernos britanico e italiano para la atribucion de ciertos bienes italianos en Libia decision de 27 de junio de 1955 [*ibid* vol XII (publicacion de las Naciones Unidas N ° de venta 63 V 3), pags 390 y ss], y

c) En un fallo de la CPJI sobre un establecimiento publico universitario hungaro [*Appel contre une sentence du Tribunal arbitral mixte hungaro-tchecoslovaque* (Universidad Peter Pazmany *c* el Estado checoslovaco), fallo de 15 de diciembre de 1933, *C P J I* , serie A/B, N ° 61, pags 236 y ss]

[327] *Anuario 1971*, vol II (primera parte), pag 274, documento A/CN 4/246 y Add 1 a 3, parr 163

[328] *C I J Memoires, Certains emprunts norvegiens* (Francia *c* Noruega), vol II, pag 72

[329] International Law Association, *op cit* , pags 118 a 121

[330] Vease Poldermans *c* Paises Bajos, fallo de 8 de diciembre de 1955 [*Documentation concernant la succession d'Etats* (publicacion de las Naciones Unidas, N ° de venta E/F 68 V 5), pag 114]

[331] G Jeze, «Les defaillances d'Etat», *Recueil des cours de l'Academie de droit international de La Haye, 1935 III*, Paris, Sirey, 1936, t 53, pag 383

El mismo autor agrega que

deuda *política* es la que existe *entre gobiernos, de Estado a Estado. El acreedor es un Estado; el deudor es otro Estado. Poco importa el origen de la operación: se trata de un préstamo o de una indemnización de guerra*[332].

A las deudas políticas que establecen relaciones de Estado a Estado entre acreedor y deudor, ese autor opone las deudas comerciales «que son las originadas como consecuencia de un préstamo otorgado a un Estado por *particulares*, banqueros o individuos»[333].

34) La Asociación de Derecho Internacional distingue como sigue a las deudas por su forma, su objetivo y la calidad de los acreedores:

Los préstamos pueden ser hecho por:

a) Prestamistas individuales particulares, mediante contratos individuales con el gobierno;

b) Inversionistas privados que adquieren títulos «nacionales», esto es, títulos que no estaban inicialmente destinados a ser adquiridos por inversionistas extranjeros [...];

c) Inversionistas privados que adquieren títulos «internacionales», esto es, títulos emitidos con motivo de préstamos contratados en el mercado internacional de préstamos y mediante los cuales se trata de atraer fondos de países extranjeros;

d) Gobiernos extranjeros, para fines generales y en forma de un contrato especial de préstamo;

e) Gobiernos extranjeros, para fines determinados y que revisten la forma de un contrato especial de préstamo;

f) Organizaciones internacionales[334].

35) La distinción entre deuda exterior y deuda interior se utiliza normal y exclusivamente para la *deuda de Estado*, aunque cabe concebirla aplicada a otras deudas públicas o incluso a deudas privadas. Si en algún caso se utiliza esta distinción en los comentarios correspondientes a los artículos de la presente parte, es obvio que se referirá exclusivamente a la deuda de Estado. La deuda interior es aquella cuyos acreedores son nacionales del Estado deudor[335], mientras que la deuda exterior abarca todas las deudas contraídas por el Estado para con otros Estados o personas jurídicas o físicas extranjeras.

36) La deuda de este tipo, que tiene su origen en actos ilícitos cometidos por el Estado predecesor, plantea problemas particulares en la sucesión de Estados, cuya solución se basa sobre todo en los principios de la responsabilidad internacional del Estado[336].

37) Aunque todas las deudas, tanto las privadas como las públicas, o de Estado, pueden estar aseguradas con una prenda u otra garantía, la presente parte trata exclusivamente de las deudas de Estado. La noción de deuda asegurada reviste entonces en ese caso una importancia mayor. Hay que distinguir dos hipótesis. En primer lugar, las deudas de Estado que están especialmente aseguradas por recursos fiscales determinados, por haberse decidido o acordado que los ingresos derivados de determinados impuestos serían asignados a la garantía del servicio de la deuda de Estado. En segundo lugar, las deudas de Estado que están especialmente aseguradas por bienes particulares: el Estado prestatario admitió que se constituyera una especie de hipoteca sobre una determina dependencia de la hacienda nacional.

38) El compromiso de un Estado puede ser resultado no sólo de un préstamo contraído por él mismo, sino también de una garantía otorgada por ese Estado para una deuda ajena, que puede ser de un Estado, una colectividad territorial menor, un establecimiento público o un particular. Se observa a menudo que el Banco Mundial, al conceder préstamos a los territorios no autónomos, exige la garantía de la Potencia administradora. De este modo, al conseguir dicho territorio su independencia, son dos los Estados jurídicamente responsables del pago de la deuda[337]. Pero si se estudia el tipo de préstamos contraídos en el BIRF, se ve que la sucesión de Estados no modifica la situación anterior. El territorio no autónomo que haya obtenido la independencia seguirá siendo el deudor principal y la ex Potencia administradora el fiador de la deuda. La única diferencia, sin influencia real sobre la situación de la deuda, es que el territorio no autónomo ha cambiado de condición jurídica y se ha convertido en un Estado independiente.

39) La distinción que ha de establecerse en ese contexto no sólo separa dos nociones complementarias, sino que además contrapone toda una serie de términos relativos a diversos niveles. Para proceder con todo rigor, podría intentarse establecer un contraste entre las deudas de Estado y las *deudas de régimen*, pues, como indica su denominación, ésas son deudas contraídas por un régimen político o un gobierno que tiene una forma política determinada. Pero la cuestión aquí no es saber si el gobierno de que se trata ha sido sustituido en el mismo territorio por otro gobierno con una orientación política diferente, pues de ser así se trataría de una simple sucesión de gobiernos en el transcurso de la cual pueden denunciarse las deudas de régimen. Se trata, por el contrario, de una sucesión de Estados, es decir, de saber si las deudas de régimen de un Estado predecesor pasan al Estado sucesor. Para los efectos de esta parte, las deudas de régimen deben considerarse como deudas de Estado. El derecho de sucesión de Estados no se ocupa de los gobiernos, ni de otros órganos del Estado, sino del Estado mismo. De igual modo que los actos internacionalmente ilícitos cometidos por un gobierno entrañan la responsabilidad del Estado, así las deudas

[332] *Ibid.*, págs. 383 y 384.

[333] *Ibid.*, pág. 383.

[334] International Law Association, *op. cit.*, pág. 106.

[335] Véase D. Bardonnet, *La succession d'Etats à Madagascar — Succession au droit conventionnel et aux droits patrimoniaux*, París, Librairie générale de droit et de jurisprudence, 1970, págs. 271 y 276.

[336] *Ibid.*, pág. 305. El autor remite (pág. 270) a A. B. Keith (*The Theory of State Succession—with Special Reference to English and Colonial Law*, Londres, Waterlow, 1907, págs. 58 y ss.) para lo referente a la sucesión de Estados en materia de deudas delictivas o cuasi delictivas. Véase también International Law Association, *op. cit.*, pág. 122 (apéndice C, «Debts of the Belgian Congo», Cour d'appel de Bruxelles, *Bougnet et Hock* c. *Belgique*, fallo de 4 de diciembre de 1963).

[337] G. R. Delaume, *Legal Aspects of International Lending and Economic Development Financing*, Dobbs Ferry (N. Y.), Oceana Publications, 1967, pág. 321; K. Zemanek, «State succession after decolonization», *Recueil des cours..., 1965-III*, Leyden, Sijthoff, 1965, t. 116, págs. 259 y 260.

de régimen, es decir, las contraídas por un gobierno, son deudas de Estado.

40) A juicio de un autor, por deudas de régimen se entiende:

las deudas contraídas por el Estado desmembrado en interés momentaneo de una determinada forma política, lo que abarca, en tiempo de paz, las *deudas de subyugación* especialmente contraídas con miras a la colonización o asimilación de un territorio determinado y, en período de hostilidades, las *deudas de guerra*[338]

Es la aplicación de la teoría más general de las «deudas odiosas», que se tratará en los párrafos siguientes.

La cuestión de las «deudas odiosas»

41) En su noveno informe[339], el Relator Especial incluyó un capítulo titulado «La intransmisibilidad de las "deudas odiosas"». En primer lugar, ese capítulo se ocupa de la definición de las «deudas odiosas». Entre otras cosas, el Relator Especial recuerda las obras de juristas que se refirieron a las «deudas de guerra» o a las «deudas de sumisión»[340], así como las de los que se refirieron a las «deudas de régimen»[341]. Como definición de las «deudas odiosas», el Relator Especial propuso un artículo C que dice lo siguiente:

Artículo C —Definición de las deudas odiosas

Para los efectos de los presentes artículos se entenderá por «deudas odiosas»

a) todas las deudas contraídas por el Estado predecesor para realizar objetivos contrarios a los intereses superiores del Estado sucesor o del territorio traspasado,

b) todas las deudas contraídas por el Estado predecesor para un fin y con un objeto no conformes al derecho internacional, y en particular a los principios de derecho internacional incorporados en la Carta de las Naciones Unidas

42) En segundo lugar, el capítulo se ocupa de la determinación del destino de las deudas odiosas. El Relator Especial pasó revista a la práctica de los Estados en materia de «deudas de guerra», incluso diversos casos en que esas deudas no se transmitieron al Estado sucesor[342], así como casos de transmisión de esas deudas[343]. Citó además casos de la práctica de los Estados sobre la transmisión o no transmisión por un Estado sucesor de «deudas de sumisión»[344]. El Relator Especial propuso el siguiente artículo D sobre la intransmisibilidad de las deudas odiosas:

Artículo D —Intransmisibilidad de las deudas odiosas

[Salvo en el caso de unificación de Estados], las deudas odiosas contraídas por el Estado predecesor no se transmitirán al Estado sucesor

43) La Comisión, después de examinar los artículos C y D, reconoció la importancia de las cuestiones que se plantean en relación con las «deudas odiosas», pero estimó inicialmente que las normas que se formularan para cada caso de sucesión de Estados podrían resolver las cuestiones planteadas en relación con esas deudas y eliminar la necesidad de redactar disposiciones generales sobre esta materia. Al completar la primera lectura de esta parte, la Comisión confirmó esa opinión inicial.

La definición de deuda de Estado

44) Teniendo en cuenta las anteriores consideraciones, la Comisión adoptó el texto del artículo 31 que contiene la definición de la deuda de Estado a los efectos de los artículos de la parte IV del proyecto. La mención que en el texto del artículo se hace a los «artículos de la presente parte» guarda conformidad con la práctica seguida a lo largo del proyecto y en particular la relación de las disposiciones correspondientes de las partes II y III, es decir, los artículos 8 y 19. El texto del artículo 31 se refiere a una «obligación financiera», con objeto de precisar que la deuda de que se trata comprende un aspecto pecuniario. Además indica que toda obligación finan-

[338] Ch Rousseau, *Droit international public*, París, Sirey, 1977, t III, pag 458

[339] *Anuario 1977*, vol II (primera parte), pag 47, documento A/CN 4/301 y Add 1

[340] Por ejemplo, A Sanchez de Bustamante y Sirven, *Derecho Internacional Publico*, La Habana, Carasa, 1936, t III, pags 279 y 280, y P Fauchille, *Traite de droit international public* (8 ª ed del *Manuel de droit international public* de H Bonfils), París, Rousseau, 1922, t I, pag 352

[341] Por ejemplo, G Jeze, *Cours de science des finances et de legislation financiere française*, 6 ª ed , París, Giard, 1922, vol I, primera parte, pags 302 a 305 y 327

[342] El informe menciona, entre otros, los siguientes ejemplos el artículo XXIV del Tratado de Tilsit, entre Francia y Prusia (vease E H Feilchenfeld, *Public Debts and State Succession*, Nueva York, MacMillan, 1931, pag 91), la anexion del Transvaal («Republica de Sudafrica») por el Reino Unido (*ibid* , pags 380 a 396, cf J de Louter, *Le droit international public positif*, Oxford University Press, 1920, t I, pag 229), los tratados de paz celebrados despues de la primera y de la segunda guerras mundiales, en especial el artículo 254 del Tratado de Versalles (G F de Martens, ed , *Nouveau Recueil general de Traites*, 3 ª serie, Leipzig, Weichel, 1923, t XI, pags 519 y 520) [para una version española del Tratado, vease E Diaz Retg, *Tratado de Paz entre las Potencias aliadas y asociadas y Alemania*, Barcelona, A L S A , 1919], el artículo 203 del Tratado de Saint-Germain-en-Laye (*ibid* , pags 759 y ss), el artículo 141 del Tratado de Neuilly sur Seine (*ibid* , 1924, t XII, pags 362 y 363), el artículo 186 del Tratado de Trianon (*ibid* , pag 485), el artículo 50 del Tratado de Lausana (Sociedad de las Naciones, *Recueil des Traites*, vol XXVIII, pags 40 y 42), y los anexos X y XIV del Tratado de Paz con Italia (Naciones Unidas, *Recueil des Traites*, vol 49, pags 97 y 114)

[343] Por ejemplo, el Tratado de 1720 entre Suecia y Prusia (vease Feilchenfeld, *op cit* , pag 75, nota 6), la unificacion de Italia (*ibid* , pag 269), y el caso de Checoslovaquia que por un breve plazo asumio determinadas deudas de Austria Hungria (vease D P O'Connell, *State Succession in Municipal Law and International Law*, Cambridge, University Press, 1967, vol I *Internal Relations*, pags 420 y 421)

[344] El Relator Especial se refirio al Tratado de 1847 entre España y Bolivia (vease *infra*, parr 11 del comentario al artículo 36), la cuestion de las deudas españolas con respecto a Cuba en el contexto del Tratado de París de 1898 entre España y los Estados Unidos (vease Feilchenfeld, *op cit* , pags 337 a 342, y Rousseau, *op cit* , pág 459), el artículo 255 del Tratado de Versalles (v *supra*, nota 342) y la «Respuesta de las Potencias aliadas y asociadas a las observaciones de la delegacion alemana sobre las condiciones de Paz» en relacion con la colonizacion alemana de Polonia (*British and Foreign State Papers, 1919*, vol 112, Londres, H M Stationery Office, pag 290), la cuestion de las deudas de los Paises Bajos con respecto a Indonesia en el contexto de la Conferencia de la Mesa Redonda de 1949 y la subsiguiente denuncia en 1956 por Indonesia (vease *infra*, parrs 16 a 19 del comentario al artículo 36), y la cuestion de las deudas francesas en Argelia (vease *infra*, parr 36 del comentario al artículo 36)

ciera de un Estado «para con otro Estado, para con una organización internacional o para con cualquier otro sujeto de derecho internacional» puede calificarse de obligación financiera internacional.

45) Como se indica *supra*[345], la Comisión rechazó en segunda lectura, tras una votación en que los votos a favor y en contra quedaron divididos por igual, la inclusión de una disposición adicional por la que se ampliaría la definición de deuda de Estado a «cualquier otra obligación financiera que incumba a un Estado». Esa segunda categoría de obligaciones financieras tenía por finalidad dar cabida a las deudas de Estado en el caso de que los acreedores no fuesen sujetos de derecho internacional. Durante los debates de la Comisión sobre este artículo se convino en general en que las deudas de un Estado para con acreedores privados, fueran éstos personas naturales o personas jurídicas, estaban legalmente protegidas y no se verían menoscabadas por una sucesión de Estados. Esta posición se reflejó en el nuevo artículo 6 aprobado en el período de sesiones en curso como cláusula de salvaguardia e incluido entre las «Disposiciones generales» de la parte I del proyecto.

46) En opinión de los miembros de la Comisión que se oponían a que se incluyera en el artículo 31 un apartado *b*, la definición de deuda de Estado debería limitarse a las obligaciones financieras surgidas en el *plano internacional*, es decir, entre sujetos de derecho internacional. A su juicio, las deudas de un Estado para con acreedores privados quedaban fuera del ámbito del proyecto que se examinaba. Tales deudas, aunque estaban protegidas, no se regían por las normas jurídicas de la sucesión de Estados. Además, a juicio de algunos de esos miembros, el apartado *b* propuesto no debía aplicarse a «cualquier otra obligación financiera que incumba al Estado» cuando el acreedor fuera un particular nacional del Estado predecesor, tanto si se trataba de una persona física como de una persona jurídica. En cambio, los miembros que se mostraron favorables al apartado *b* pusieron de relieve el volumen y la importancia del crédito actualmente concedido a los Estados por fuentes particulares. Se estimó que la supresión del apartado *b* podía motivar que se limitaran las fuentes de crédito abiertas a los Estados y a las organizaciones internacionales, cosa que sería perjudicial para los intereses de la comunidad internacional en general y, en particular, para los países en desarrollo que se encuentran absolutamente necesitados de financiación externa para sus programas de desarrollo, y precisamente uno de los objetivos perseguidos en el «diálogo Norte-Sur» sobre asuntos económicos[346] era facilitar el acceso de esos países a los mercados del capital privado. Algunos de esos miembros indicaron también que, si se suprimía el apartado *b*, se daría lugar a una incongruencia entre la definición de deuda de Estado y la de los bienes de Estado que figuraba en el artículo 8, que se extendía a los bienes, derechos e intereses que en la fecha de la sucesión de Estados y de conformidad con el derecho interno del Estado predecesor pertenecían a éste, sin distinguir según que los deudores fueran o no sujetos de derecho internacional.

[345] Véase nota 319.

[346] Originalmente, Conferencia sobre Cooperación Económica Internacional, inaugurada en París en diciembre de 1975.

Artículo 32.—Efectos del paso de las deudas de Estado

Una sucesión de Estados entrañará la extinción de las obligaciones del Estado predecesor y el nacimiento de las del Estado sucesor en lo que respecta a las deudas de Estado que pasen al Estado sucesor de conformidad con las disposiciones de los artículos de la presente parte.

Comentario

1) Los artículos 9 y 20 establecen una regla que confirma el doble efecto jurídico de una sucesión de Estados sobre los respectivos derechos del Estado predecesor y del Estado sucesor en lo que se refiere respectivamente a los bienes de Estado y archivos de Estado que pasan del primero al segundo, consistente en la extinción de los derechos del Estado predecesor a los bienes o archivos de que se trata y el nacimiento simultáneo de los derechos del Estado sucesor a esos bienes o archivos. El artículo 32 contiene una regla paralela relativa a las obligaciones de los Estados predecesor y sucesor por lo que se refiere a las deudas de Estado que pasan al Estado sucesor de conformidad con las disposiciones de los artículos de la parte IV.

2) Debe subrayarse que esta regla se aplica sólo a las deudas de Estado que pasan efectivamente al Estado sucesor «de conformidad con las disposiciones de los artículos de la presente parte». De estas disposiciones, reviste especial importancia el artículo 34 que, en cuanto complemento al artículo 32, garantiza los derechos de los acreedores.

Artículo 33.—Fecha del paso de las deudas de Estado

Salvo que se acuerde o decida otra cosa al respecto, la fecha del paso de las deudas de Estado será la de la sucesión de Estados.

Comentario

1) En el actual período de sesiones, la Comisión decidió incluir en el proyecto final el presente artículo, que corresponde a los artículos 10 y 21 concernientes, respectivamente, a la fecha del paso de los bienes de Estado y de los archivos de Estado. El artículo 33 se justifica por sí mismo y viene a llenar una laguna que existía en la parte relativa a las deudas de Estado.

2) No obstante, conviene señalar que, *en la práctica*, probablemente no será posible que el Estado sucesor asuma, desde la fecha de la sucesión de Estados, el servicio de la deuda de Estado que a él pase. En realidad, el Estado predecesor tal vez continúe durante cierto tiempo a encargarse directamente del servicio de esa deuda, por razones prácticas, pues la deuda del Estado predecesor habrá dado lugar a la emisión de títulos firmados por ese Estado que debe hacer honor a su firma. Para

que el Estado sucesor pueda pagar directamente esos títulos, en caso de que pase a él la deuda correspondiente, será preciso que los avale; hasta que se haya llevado a cabo esta operación, que constituye la novación en las relaciones jurídicas del Estado predecesor/tercer Estado acreedor, el Estado predecesor sigue siendo responsable de su propia deuda con respecto a los acreedores.

3) Ahora bien, se trata en ese caso de exigencias de tiempo o de problemas prácticos que no pueden afectar al principio jurídico del paso de la deuda en la fecha misma de la sucesión de Estados. De hecho, el Estado sucesor, hasta que avale o se haga cargo de los títulos de las deudas que a él pasan, pagará al Estado predecesor la parte alícuota que le corresponda del servicio de las deudas que a él pasen, y el Estado predecesor continuará durante algún tiempo satisfaciendo esas deudas con respecto al tercer Estado acreedor.

4) El artículo 33 tiene por objeto principalmente indicar que, sea cual fuere la duración de la transición con los problemas de reorganización que plantea la sustitución de un deudor (Estado predecesor) por otro (Estado sucesor), el principio jurídico es indudable y debe ser respetado: a partir de la fecha de la sucesión de Estados empiezan a correr los intereses de la deuda de Estado que pasa al Estado sucesor y a partir de la misma fecha el Estado sucesor se hace cargo del principal. El Estado predecesor que por aplicación de estos artículos hubiera dejado de asumir ciertas deudas, si, por razones de orden práctico, continuara durante algún tiempo a atender su servicio con respecto a los acreedores, debe recibir del Estado sucesor los reembolsos que en derecho le correspondan.

Artículo 34.—Efectos del paso de deudas de Estado respecto de los acreedores

1. Una sucesión de Estados no afectará en cuanto tal a los derechos y obligaciones de los acreedores.

2. Ningún acuerdo entre el Estado predecesor y el Estado sucesor o, en su caso, entre los Estados sucesores, relativo a la parte o las partes respectivas de deudas de Estado del Estado predecesor que pasen, podrá ser invocado por el Estado predecesor o por el Estado o los Estados sucesores, según el vaso, contra un tercer Estado o una organización internacional que haga valer un crédito, a menos:

***a*) que las consecuencias del acuerdo estén en conformidad con las demás normas aplicables de los artículos de la presente parte; o**

***b*) que el acuerdo haya sido aceptado por ese tercer Estado o esa organización internacional.**

Comentario

1) En la parte II (Bienes de Estado) del presente proyecto de artículos, la Comisión ha adoptado una regla, la del artículo 12, que protege los bienes de un tercer Estado frente a cualquier «perturbación» originada por el cambio territorial a que dé lugar una sucesión de Estados. Si hubiese que recurrir a una interpretación restrictiva del artículo 12 , cabría afirmar que se refiere únicamente a los bienes materiales, tales como bienes raíces rurales y urbanos, inmuebles, consulados, y tal vez a los depósitos bancarios que, por su naturaleza, podrían ser localizables precisamente en el territorio del Estado predecesor según el artículo 12. Sin embargo, la expresión «bienes, derechos e intereses» del tercer Estado no prevé ninguna restricción que permita excluir de ellos a los créditos del tercer Estado que constituyen bienes incorporales, tal vez difíciles de localizar. Por lo tanto, si se considera que el artículo 12 se refería también a los créditos del tercer Estado, ello significaría que las deudas del Estado predecesor, correspondientes a esos créditos del tercer Estado, no deben desaparecer ni quedar afectadas en modo alguno por la sucesión de Estados. En otros términos, sería inútil estudiar el problema general de la sucesión de Estados en materia de deudas, porque las deudas del Estado predecesor (que no son otra cosa que los créditos del tercer Estado) deberían mantenerse en un riguroso *statu quo,* que la sucesión de Estados no puede modificar.

2) En realidad, el artículo 12 implica que los créditos del tercer Estado no deben desaparecer ni quedar afectados por el cambio territorial producido. Antes de tener lugar la sucesión de Estados, el Estado deudor y el Estado acreedor estaban vinculados por una relación jurídica precisa de deudor o acreedor. El problema que se plantea entonces consiste en saber si, en este caso, la sucesión de Estados tiene por objeto no solamente crear y establecer una relación jurídica entre el Estado predecesor deudor y el Estado sucesor, en virtud de la cual el primero podría hacer recaer sobre el segundo una parte o la totalidad de su obligación para con el tercer Estado acreedor, sino además crear y establecer una nueva relación jurídica «Estado sucesor/tercer Estado», que reemplazaría la relación «Estado predecesor/tercer Estado», en la proporción de la obligación que indique la relación «Estado predecesor/Estado sucesor». La respuesta debe ser la de que la sucesión de Estados en materia de deudas de Estado entraña la posibilidad de establecer relaciones entre el Estado predecesor y el Estado sucesor por deudas que vinculaban al primero respecto de un tercer Estado, pero en ningún caso entraña la posibilidad de que, en virtud de sucesión, se establezca una relación jurídica directa entre el tercer Estado acreedor y el Estado sucesor, que «asumiría» la deuda de su predecesor. Desde este punto de vista, el problema de la sucesión de Estados en las deudas se manifiesta más en relación con el de la sucesión de Estados en materia de tratados que con el de la sucesión de Estados en los bienes.

3) Tratando aquí únicamente el problema de la transmisión de obligaciones y no el de la transmisión de derechos, hay razones fundadas para afirmar que sólo existe «sucesión de Estados» en sentido estricto cuando, en virtud de una mutación territorial, ciertas obligaciones internacionales del Estado predecesor respecto de terceros pasan al Estado sucesor exclusivamente en virtud de una norma de derecho internacional que prevé ese paso, prescindiendo de cualquier manifestación de voluntad del Estado predecesor o del Estado sucesor.

Ahora bien, el efecto de la sucesión de Estados en sí debe cesar en ese punto. Se establece una nueva relación jurídica entre el Estado predecesor y el Estado sucesor en lo que respecta a la obligación de que se trate. En todo caso, la existencia de esa relación no tiene el efecto de extinguir automáticamente la relación anterior «Estado predecesor/tercer Estado» (salvo que el Estado predecesor desaparezca por completo), ni de reemplazarla por una nueva relación «Estado sucesor/tercer Estado» en lo que respecta a la obligación de que se trata.

4) Por lo tanto, si se concluye que hay un paso de la deuda al Estado sucesor (en condiciones cuya definición constituye precisamente el objeto de la sucesión de Estados), no se podrá afirmar que el paso deba surtir efecto automáticamente respecto del tercer Estado acreedor, además de los efectos normales que surtirá respecto del Estado predecesor. Al igual que en la sucesión de Estados en materia de tratados, en la esfera de la sucesión en materia de deudas de Estado opera una ecuación personal. Las relaciones jurídicas que existían entre el tercer Estado acreedor y el Estado predecesor no pueden ser objeto de una doble novación, en una relación triangular, que tendría el efecto de establecer relaciones directas entre el Estado sucesor y el tercer Estado.

5) El problema no es teórico y sus consecuencias son importantes. En primer lugar, si el Estado sucesor debe asumir parte de la deuda del Estado predecesor, ello suele significar en la práctica que pagará su parte al Estado predecesor, que estará obligado a extinguir la deuda respecto del tercer Estado acreedor. Así, el Estado predecesor conserva su calidad de deudor y la plena responsabilidad por la deuda anterior. Así ha sucedido muchas veces, aunque sólo fuera por motivos prácticos ya que la deuda del Estado predecesor había dado lugar a la emisión de títulos suscritos por ese Estado. Para que el Estado sucesor pudiera pagar directamente esos títulos, sería necesario que los garantizara; mientras no se produzca esa operación, que constituye la novación en las relaciones jurídicas, el Estado predecesor sigue siendo responsable por toda la deuda frente a los acreedores. Y ello no sucede solamente en los casos en que la pérdida territorial es mínima o en que el Estado predecesor debe mantener a su cargo el servicio de toda la deuda anterior. Además, si el Estado sucesor es insolvente, el Estado predecesor sigue obligado respecto de toda la deuda frente al tercer Estado acreedor, hasta que haya una novación expresa que vincule específica y directamente al Estado sucesor con el tercer Estado.

6) Esta posición ha sido apoyada por un autor, que ha señalado:

> En el caso en que la anexion *no sea total,* esto es, de desmembramiento *parcial,* la cuestion no plantea dudas, despues de la anexion, lo mismo que antes de ella, los tenedores de titulo tienen un solo *acreedor,* a saber el Estado que ha emitido el emprestito [ ] La distribucion de la deuda entre el Estado sucesor y el Estado desmembrado no surte el efecto inmediato de que el Estado sucesor se convierta *ipso jure* en deudor *directo* frente a los portadores de titulos emitidos por el Estado desmembrado Para emplear terminos juridicos, el *derecho a ejercer una accion* que asista a los acreedores es el mismo que antes del desmembramiento, solo quedan afectadas la contribucion del Estado sucesor y la del Estado desmembrado se trata de una relacion juridica de *Estado a Estado*
>
> [ ]
>
> La anexion y el desmembramiento no dan lugar *ipso jure* a una *novacion por cambio de deudor*
>
> En la practica es preferible *para todos los intereses en juego* que los acreedores tengan como deudor directo al deudor *real* y *principal* Asi pues, en los tratados de cesion, anexion y desmembramiento debe resolverse esta cuestion Por lo demas, asi ocurre habitualmente
>
> [ ]
>
> En el caso de desmembramiento *parcial* y cuando la parte de la deuda que asume el Estado anexante es de poca importancia, el deudor *principal y real* es el Estado desmembrado Por lo tanto, resulta preferible que el credito no quede afectado y que el Estado desmembrado siga siendo el *unico deudor* respecto de los tenedores de titulo de la deuda El Estado anexante pagara su cuota al Estado desmembrado y este, *solo,* se ocupara del servicio de la deuda (intereses y amortizaciones) *lo mismo que antes del desmembramiento*
>
> El Estado anexante pagara su contribucion en forma de una prestacion periodica [ ], o en forma de *capital pagado en una sola vez*[347]

---

[347] G Jeze, « L'emprunt dans les rapports internationaux — La repartition des dettes publiques entre Etats au cas de demembrement du territoire », *Revue de science et de legislation financieres,* Paris, t XIX, N ° 1 (enero-marzo 1921), pags 67, 68 y 69 Jeze cita tambien a A de Lapradelle y N Politis, *Recueil des arbitrages internationaux,* Paris, Pedone, 1905, t 1, pag 287

Sin embargo, A N Sack adopto una posicion contraria al formular esas reglas de la siguiente manera

> «*Ninguna parte del territorio gravado con deudas debe asumir ni pagar una parte mayor de esas deudas de la que le incumbe El hecho de que el gobierno de uno de esos territorios se niegue a asumir una parte de la deuda anterior que le incumbe, o no la pague efectivamente, no supone para los demas cesionarios y sucesores ni para el anterior Estado, ahora desmembrado, la obligacion de pagar la parte que incumbe a ese territorio*
>
> »Esta regla es indudable en lo que respecta a los Estados cesionarios y sucesores que son soberanos e independientes, no se les puede obligar a garantizar solidariamente los pagos que correspondian a cada uno de ellos y al anterior Estado disminuido (si existe) ni a tomar a su cargo la parte de la deuda que uno de ellos se niega a asumir
>
> »Sin embargo, se plantea la siguiente cuestion el Estado anterior, si subsiste y solo se ha separado de el una parte de su territorio, ¿esta tambien liberado de esa obligacion?
>
> »[ ]
>
> »La tesis de que el Estado "anterior", que ha quedado desmembrado, sigue siendo el deudor principal frente a los acreedore y, en tal caracter, tiene, por su parte, el derecho de repetir contra los Estados cesionarios y sus sucesores se basa en una concepcion [erronea, segun la cual] el principio de la sucesion en las deudas se basaria en las relaciones de los Estados entre si [ ]
>
> »[ ]
>
> »Asi pues, en principio, el Estado anterior, cuyo territorio ha quedado disminuido, tiene derecho a no considerarse responsable mas que de la parte de la antigua deuda que le incumbe en proporcion a su base contributiva
>
> »[ ]
>
> »*Los acreedores no tienen derecho de recurso (ni accion) contra el anterior Estado, cuyo territorio ha quedado disminuido, en lo que concierne a las partes de la deuda anterior que correspondian a los* [ ] *sucesores, ni respecto de uno de los* [ ] *sucesores en lo que atañe a las partes de la deuda anterior que correspondian a otro* [ ] *sucesor o al Estado anterior que ha visto reducido su territorio*
>
> »[ ] Los Estados deudores tienen el derecho de hacer que se reparta entre todos los territorios gravados la deuda que antes era comun El derecho les corresponde independientemente del consentimiento de los acreedores Asi, solo estan obligados a pagar a los acreedores la parte de la deuda anterior que corresponde a cada uno de ellos » (A N Sack, « La succession aux dettes publiques d'Etat », *Recueil des cours , 1928-III,* Paris, Hachette, 1929, t 23, pags 303 y 304, 306 y 320)

7) Para comodidad del razonamiento, se considerará el caso de una deuda de Estado nacida de un acuerdo entre los Estados. En ese caso el tercer Estado acreedor y el Estado predecesor deudor mantenían entre sí relaciones dimanantes de un tratado. La suerte de ese tratado, y por lo tanto de la deuda a que dio origen, pudo decidirse en el marco de un «acuerdo de transmisión» concertado entre el Estado predecesor y el Estado sucesor. El tercer Estado acreedor puede preferir mantener su vinculación con el Estado predecesor, aunque éste haya perdido territorio, si lo considera más solvente que el Estado sucesor. Por razón de su crédito, el tercer Estado poseía un derecho del que no pueden disponer discrecionalmente el Estado predecesor y el Estado sucesor en su acuerdo. Las normas generales de derecho internacional referentes a los tratados y los terceros Estados (es decir, los artículos 34 a 36 de la Convención de Viena de 1969) se aplican perfectamente en este caso. Ciertamente, hay que reconocer que el acuerdo concertado entre el Estado predecesor y el Estado sucesor sobre el paso de una deuda de Estado del uno al otro no está destinado en principio a perjudicar al tercer Estado acreedor, sino más bien a mantener la deuda contraída para con él.

8) Pero como señaló la CDI a propósito de los acuerdos de transmisión, en la sucesión de Estados en materia de tratados,

> el texto de los acuerdos de transmisión no admite normalmente que sean interpretados como un medio de creación de obligaciones o de derechos para terceros Estados. Según sus estipulaciones, se ocupan sólo de la transmisión de las obligaciones y los derechos convencionales del Estado predecesor al Estado sucesor[348].

La Comisión añadía:

> El acuerdo de transmisión ha de ser considerado, de conformidad con la intención aparente de las partes en él, como una cesión intencional efectuada *por el Estado predecesor al Estado sucesor, de las obligaciones y los derechos de aquél en virtud de los tratados anteriormente aplicables al territorio**. Sin embargo, es sumamente dudoso que esa cesión intencional modifique *por sí misma* la situación jurídica de cualquiera de los Estados interesados. La Convención de Viena (de 1969) no contiene ninguna disposición acerca de la cesión de derechos u obligaciones derivados de tratados. Esto obedece a que la institución de la «cesión» que se encuentra en algunos sistemas jurídicos nacionales, en virtud de la cual, en determinadas condiciones, los derechos adquiridos por contrato pueden ser transmitidos sin el consentimiento de la otra parte en el contrato, no parece ser una institución reconocida en derecho internacional. En derecho internacional parece clara la norma de que el acuerdo de una parte en un tratado de ceder sus obligaciones o sus derechos derivados del tratado no puede obligar a ninguna otra parte en el tratado sin el consentimiento de ésta. En consecuencia, el acuerdo de transmisión carece en principio de fuerza propia para traspasar del Estado predecesor al Estado sucesor obligaciones o derechos derivados de un tratado. Es un instrumento que, *como tratado*, sólo puede ser obligatorio entre el Estado predecesor y el Estado sucesor y cuyos efectos jurídicos directos están necesariamente limitados a ellos.
>
> [...]
>
> [...] Parece claro que los acuerdos de transmisión, si son válidos, constituyen en todo caso una expresión de la voluntad del Estado sucesor de mantener los tratados del Estado predecesor aplicables al territorio. Lo que importa saber es si un acuerdo de transmisión constituye algo más, a saber, un *ofrecimiento* de continuar los tratados del Estado predecesor, ofrecimiento que un tercer Estado parte en uno de esos tratados, puede aceptar, obligando por esta mera aceptación al Estado sucesor a continuar los tratados.[349].

9) Existe una situación análoga en cuanto a los efectos, en relación con un tercer Estado acreedor, de una declaración unilateral del Estado sucesor en el sentido de que asume las deudas del Estado predecesor, aunque este último haya consentido en ello. Una declaración unilateral del Estado sucesor en el sentido de que asume en su totalidad o en parte las deudas del Estado predecesor a raíz de un cambio territorial, no entraña *ipso facto* una novación en las relaciones jurídicas convencionales anteriormente establecidas entre el tercer Estado acreedor y el Estado predecesor deudor. Esta declaración beneficia sin lugar a dudas al Estado predecesor y sería sorprendente e inesperado que éste opusiera alguna objeción, ya que la declaración tiene el efecto práctico de aliviar la carga de su deuda. Al menos en principio, la declaración beneficia también al tercer Estado acreedor que podría temer que, a consecuencia del cambio territorial, se viera comprometida la totalidad o parte de su crédito. Sin embargo, el tercer Estado acreedor puede tener un interés político o material en rechazar la sustitución o la subrogación del deudor. Por otra parte, como es sabido, en la mayor parte de los sistemas jurídicos nacionales la subrogación en las deudas es generalmente imposible. El Estado acreedor posee un derecho subjetivo en el que hay una gran parte de *intuitus personae*. Además, puede tener una razón importante para rechazar la subrogación de las deudas, por ejemplo, si considera que el Estado sucesor, por su declaración unilateral, ha asumido una parte excesiva (o una parte insuficiente) de las deudas del Estado predecesor y que, por lo tanto, esta declaración puede comprometer sus intereses habida cuenta del grado de solvencia de uno de los dos Estados, predecesor o sucesor, o de la índole de las relaciones que el tercer Estado mantiene con cada uno de ellos o de cualquier otra razón. Más sencillo todavía, el tercer Estado no puede sentirse automáticamente obligado por la declaración unilateral del Estado sucesor, desde el momento en que ésta puede provocar las protestas del Estado predecesor acerca del monto de las deudas que el Estado sucesor ha decidido unilateralmente asumir.

10) Teniendo presentes las consideraciones que anteceden en relación con terceros Estados acreedores, que se aplican igualmente a los casos en que los acreedores no son Estados, la Comisión ha aprobado el artículo 34 sobre los efectos del paso de deudas de Estado respecto de los acreedores. En el *párrafo 1* del artículo se enuncia el principio básico de que una sucesión de Estados no afecta, por sí sola, a los derechos y obligaciones de los acreedores. Con arreglo a dicho párrafo, mientras que una sucesión de Estados puede tener el efecto de permitir que la deuda del Estado predecesor se prorratee entre ese Estado y el Estado sucesor, o sea asumida en su totalidad por uno de ellos, no tiene, en sí, el efecto de vincular al acreedor. Más aún, una sucesión de Estados no

[348] *Anuario... 1974*, vol. II (primera parte), pág. 184, documento A/9610/Rev.1, cap. II, secc. D, párr. 5 del comentario al artículo 8.

[349] *Ibid.*, párrs. 6 y 11 del comentario.

tiene, de por sí, el efecto de establecer en beneficio del «acreedor» la existencia de un crédito igual al importe de la deuda de Estado que pase al Estado sucesor; en otras palabras, el «acreedor» no tiene, por el sólo hecho de la sucesión de Estados, un derecho de recurso o un derecho a ejercitar una acción contra el Estado que sucede en la deuda. La palabra «acreedores» denota todos los titulares de las deudas comprendidas dentro de lo dispuesto en los artículos de la parte IV y debe interpretarse en el sentido de *terceros acreedores,* quedando excluidos de este modo los Estados sucesores o, cuando corresponda, las personas físicas o jurídicas sometidas a la jurisdicción de los Estados predecesores o sucesores. Aunque, en la práctica, el párrafo 1 se aplica sobre todo a los «derechos» de los acreedores, hace también referencia a las «obligaciones», para no dejar una posible laguna en la regla que pudiera interpretarse en el sentido de que la sucesión en cuanto tal podría afectar al aspecto de la relación entre acreedores y deudores que se refiere a las obligaciones de los acreedores derivadas de la deuda de Estado.

11) En el *párrafo 2* se prevé una situación en la que el Estado predecesor y el Estado sucesor o, en su caso, los propios Estados sucesores, celebran un acuerdo concreto para el paso de las deudas de Estado. Es evidente que ese acuerdo no tiene efectos por sí mismo sobre los derechos de los acreedores. Para que tenga esos efectos, las consecuencias de ese acuerdo deben estar en conformidad con las disposiciones de la presente parte. Esta es la norma contenida en el *apartado* a. Debe subrayarse que el apartado *a* se ocupa sólo de las *consecuencias* del acuerdo y no del acuerdo mismo, cuyos efectos se regirán por las normas generales del derecho internacional relativas a tratados y terceros Estados, es decir, los artículos 34 y 36 de la Convención de Viena de 1969. Ese acuerdo también puede tener efectos si el tercer Estado o la organización internacional acreedores han aceptado el acuerdo sobre el paso de las deudas del Estado predecesor a los Estados sucesores. En otras palabras, la sucesión de Estados no tiene, *en cuanto tal,* el efecto de liberar automáticamente al Estado predecesor de la deuda de Estado (o de una fracción de esta deuda) que es asumida por el Estado o los Estados sucesores a menos que el acreedor haya manifestado su consentimiento, expresa o tácitamente. Esto es lo que se dispone en el *apartado* b. Puede haber casos en que los acreedores se sientan más protegidos por un acuerdo entre un Estado predecesor y un Estado sucesor o entre los Estados sucesores en relación con el paso de deudas de Estado, por ejemplo, porque el Estado o los Estados sucesores tengan mayor solvencia que el Estado predecesor. Por consiguiente, en interés de esos acreedores se les concede la posibilidad, prevista en el apartado *b*, de aceptar ese acuerdo.

12) Dado que la regla contenida en el artículo 34 se refiere a los efectos del paso de deudas de Estado respecto de los acreedores, el párrafo 2 está redactado de modo que no admite la posibilidad de oponer el acuerdo de que se trate a los acreedores a menos que se den una u otra de las condiciones enunciadas en los apartados *a* y *b*. En el actual período de sesiones, la Comisión ha terminado el texto de introducción del párrafo 2 de modo que se refiera no sólo a «un tercer Estado o una organización internacional», sino también a otros sujetos de derecho internacional, ya que la regla se aplica igualmente a esos sujetos.

SECCIÓN 2.—DISPOSICIONES RELATIVAS A CATEGORÍAS ESPECÍFICAS DE SUCESIÓN DE ESTADOS

Comentario

Al elaborar la parte II (Bienes de Estado) y la parte III (Archivos de Estado) del presente proyecto de artículos, la Comisión decidió redactar las disposiciones relativas a cada tipo de sucesión de Estados siguiendo las categorías generales de sucesión que había adoptado para el proyecto de artículos sobre la sucesión de Estados en materia de tratados, aunque introduciendo ciertas modificaciones a esas categorías con objeto de tener en cuenta las características y requisitos propios del tema de la sucesión de Estados en lo que respecta a materias distintas de los tratados. La Comisión estableció, por lo tanto, una tipología consistente en los siguientes cinco tipos de sucesión: *a*) traspaso de una parte del territorio de un Estado; *b*) Estado de reciente independencia; *c*) unificación de Estados; *d*) separación de una o varias partes del territorio de un Estado; y *e*) disolución de un Estado. También en la presente parte la Comisión ha tratado de seguir, en la medida en que resultaba apropiado, la tipología de sucesión de Estados adoptada en las partes II y III. Por lo tanto, los títulos de la sección 2 y de los proyectos de artículos que en ella figuran corresponden a los de la sección 2 de las partes II y III y a los de los proyectos de artículos que contienen.

Artículo 35.—Traspaso de una parte del territorio de un Estado

1. Cuando una parte del territorio de un Estado sea traspasada por éste a otro Estado, el paso de la deuda de Estado del Estado predecesor al Estado sucesor se determinará por acuerdo entre ellos.

2. A falta de un acuerdo, la deuda de Estado del Estado predecesor pasará al Estado sucesor en una proporción equitativa, habida cuenta en particular de los bienes, derechos e intereses que pasen al Estado sucesor en relación con esa deuda de Estado.

Comentario

1) La categoría de sucesión de Estados a que se refiere el artículo 35 corresponde a la que se trata en los artículos 13 y 25. Hay divergencias en la práctica de los Estados y en la doctrina acerca del principio jurídico que debe aplicarse para el paso (o no paso) de la deuda de Estado del Estado predecesor al Estado sucesor en el caso del tipo de sucesión previsto en el artículo 35. En los párrafos que siguen, se hará referencia a las opiniones de los autores y a ejemplos de prácticas de los Estados y de decisiones judiciales en lo que respecta al destino de la deuda general del Estado así como de las deudas de Estado localizadas.

2) Comentando acerca de las incertidumbres de la doctrina en lo que respecta a la deuda pública general contraída para las necesidades generales de un Estado desmembrado, un autor resume la situación de la manera siguiente:

[ ] ¿Que hay que decidir en lo que concierne a la *deuda publica general* del Estado desmembrado? A ese respecto, existen en la doctrina numerosas divergencias Hay varios sistemas 1) La cesion de una fraccion de su territorio consentida por un Estado no debe tener ninguna consecuencia en relacion con su deuda publica ese Estado sigue siendo enteramente responsable de ella En efecto, el Estado desmembrado sigue existiendo y conserva su individualidad, por tanto, debe seguir obligado frente a sus acreedores Por otra parte, el Estado anexante, no siendo mas que un causahabiente a titulo particular, no debe responder de las obligaciones personales contraidas por su causante [ ] 2) La deuda publica del Estado desmembrado debe repartirse entre ese Estado y el territorio que es anexionado el Estado anexante no debe soportar ninguna fraccion de ella [ ] 3) El Estado anexante debe hacerse cargo de una parte de la deuda publica del Estado desmembrado Dos motivos principales apoyan esta solucion, que es la que sigue mas generalmente la doctrina La deuda publica ha sido contraida en interes de todo el territorio del Estado y la parte que ahora se separa se ha beneficiado de ella lo mismo que el resto, es justo que siga soportando en cierta medida su carga Ahora bien, como el Estado anexante va a recibir los beneficios de la parte cedida, es equitativo que reciba tambien sus cargas El Estado, cuyos recursos totales estan afectados al pago de su deuda, debe ser liberado de una fraccion correspondiente de esta, cuando pierde, con una porcion de su territorio, una parte de sus recursos[350]

3) Los argumentos en favor del paso de una parte de la deuda general pueden dividirse en cuatro grupos. El primero consiste en la teoría del Estado patrimonial y del territorio gravado en su integridad por las deudas. Un autor, por ejemplo, abogando por el paso de una parte de la deuda general al Estado sucesor en proporción a la capacidad contributiva del territorio traspasado, ha aducido los argumentos siguientes:

Cualesquiera que sean las transformaciones territoriales de que pueda ser objeto un Estado, las deudas de Estado siguen estando ga rantizadas por todo el patrimonio publico del territorio gravado por la deuda [351] La base juridica del credito publico reside precisamente en el hecho de que las deudas publicas gravan el territorio del Estado deudor [ ]

[ ]

A ese respecto, el principio de «la indivisibilidad» [352], proclamado en las constituciones francesas de la gran Revolucion, es muy elocuen te, ha sido proclamado igualmente en gran numero de otras constituciones

[ ]

[ ] Esos actos del gobierno con sus consecuencias, asi como otros acontecimientos, pueden tener una influecnia funesta en la hacienda y la capacidad de pago del Estado deudor

Todos ellos son riesgos que han de soportar los acreedores, que no pueden y no deben coartar al gobierno [ ] en su derecho a disponer libremente de [su] dominio y de la hacienda del Estado [ ]

[ ]

Sin embargo, los acreedores tienen una garantia juridica por el hecho de que sus creditos gravan el territorio del Estado deudor

[ ]

La deuda que grava el territorio del Estado compromete a todo go bierno, antiguo o nuevo, que extienda su jurisdiccion sobre ese territorio En caso de transformacion territorial de ese Estado, la deuda obliga a todos los gobiernos de todas las partes de ese territorio [ ]

La solidez de semejante principio es evidente al adueñarse del activo, es imposible rechazar el pasivo *Ubi emolumentum, ibi onus esse debet, res transit cum suo onere*

Ahora bien, en relacion con las deudas de Estado, el *emolumentum* esta constituido por el patrimonio publico dentro de los limites del territorio gravado[353]

4) En la cita que antecede, se entremezclan dos argumentos. El primero es discutible por lo que toca al principio. Como todas las partes del territorio del Estado «garantizan», en cierto modo, la deuda contraída, la parte que ha quedado separada seguirá garantizándola aunque se coloque bajo otra soberanía; por consiguiente, el Estado sucesor es responsable de una parte correspondiente de la deuda general del Estado predecesor. Tal argumento vale lo que valen las teorías del Estado patrimonial. Por añadidura, otro argumento proyecta una sombra enojosa sobre el primero: es la referencia al beneficio que el territorio traspasado haya podido obtener del empréstito, o a la justificación de la aceptación del pasivo por el hecho de la obtención del activo. Este argumento puede tener todo su alcance aplicado a las deudas «locales» o «localizadas», donde es necesario tomar en consideración el beneficio obtenido de esas deudas por el territorio traspasado, o confrontar el activo con el pasivo. No es pertinente cuando se trata, como en este caso, de una deuda general del Estado contraída para las necesidades generales de la nación, ya que esas necesidades pueden ser de tal índole que el territorio traspasado no se beneficie, o no se beneficie tanto como los demás territorios, de esa deuda general.

5) Un segundo argumento es el de la teoría del provecho que ha obtenido del empréstito el territorio traspasado. Un autor, por ejemplo, ha dicho:

El Estado en cuyo beneficio se realiza la anexion debe soportar la parte contributiva del territorio anexionado en la deuda publica del Estado cedente Es justo que el Estado cesionario soporte una parte de las deudas de las que, por distintos conceptos, directa o indirectamente, se ha beneficiado el territorio con el que se enriquece[354]

Otro autor, por su parte, afirmaba que

el Estado que contrae una deuda ya sea por emprestito, ya sea de otro modo, lo hace para el bien general de la nacion, todas las partes del territorio se benefician de ella[355]

Y sacaba la misma conclusión. Igualmente, se ha dicho que

esas deudas han sido contraidas con un fin de interes general y han servido para realizar mejoras de las que los paises anexionados se han beneficiado en el pasado y quizas se beneficiaran aun en el futuro [ ] Es justo entonces [ ] reembolsarle la parte de la deuda correspondiente a la provincia perdida[356], [357]

---

[350] Fauchille, *op cit*, pag 351

[351] Del contexto se desprende claramente que el autor queria decir todo el territorio del Estado predecesor antes de su amputacion

[352] El autor se refiere aqui a la indivisibilidad de la Republica y de su territorio

[353] Sack, *loc cit*, pags 274 a 277

[354] H Bonfils, *Manuel de droit international public (droit des gens)*, 5 ª ed , Paris, Rousseau, 1908, pag 117

[355] N Politis, *Les emprunts d'Etat en droit international public*, Paris, 1891, pag 111 [tesis]

[356] R Selosse, *Traite de l'annexion au territoire français et de son demembrement*, Paris, Larose, 1880, pag 168

[357] Para todos estos autores y algunos otros, veanse los detalles dados por Sack, *loc cit*, pags 295 y ss

6) En la práctica esa teoría lleva a un callejón sin salida, pues, en efecto, como se trata de una deuda general del Estado contraída para las necesidades generales de todo el territorio, sin destino o localización precisa previa en un territorio particular, el hecho de afirmar que tal empréstito ha beneficiado a tal territorio traspasado da lugar a imprecisión e incertidumbre. No ofrece un criterio automático y seguro para hacer responsable al Estado sucesor de una parte alícuota justa y fácilmente calculable de la deuda general del Estado predecesor. Esa teoría es en realidad una extensión del principio de sucesión en las deudas locales que, por no ser deudas de Estado, quedan fuera del ámbito del presente proyecto, y en las deudas de Estado localizadas, que se examinarán más adelante (párrs. 22 y ss.). Además, puede resultar injusta en ciertos casos de traspaso territorial, lo que destruiría su fundamento mismo, que es la equidad y la justicia.

7) Un tercer argumento cree explicar *por qué* sería transmisible una parte de la deuda general, cuando en realidad explica solamente *cómo* debería efectuarse esa operación. Así ocurre con las teorías que hacen responsable al Estado sucesor de una parte de la deuda general del Estado predecesor refiriéndose sin más a la «capacidad contributiva» del territorio traspasado. Tales posiciones son diametralmente opuestas a la teoría del beneficio, por lo que se neutralizan. La «capacidad contributiva» de un territorio traspasado, calculada, por ejemplo, en función de los recursos fiscales y el potencial económico que procuraba anteriormente al Estado predecesor, es un criterio incompatible con la teoría del provecho obtenido del empréstito por el territorio traspasado. Un territorio ricamente dotado por la naturaleza y que haya sido anexionado a otro Estado puede no haberse beneficiado mucho del préstamo y, en cambio, haber contribuido mucho con sus recursos fiscales al servicio de la deuda general del Estado, en el marco de la antigua solidaridad nacional. Si, después de su anexión a otro Estado, se pide a ese Estado sucesor que tome a su cargo una parte alícuota de la deuda pública nacional del Estado predecesor, calculable en función de los recursos financieros que el territorio proporcionaba hasta entonces, ese requerimiento no podría justificarse con la teoría del provecho. El criterio de la capacidad financiera del territorio no tiene en cuenta la proporción en que ese territorio haya podido beneficiarse del préstamo.

8) Un cuarto argumento se basa en consideraciones de justicia y de equidad hacia el Estado predecesor, y de seguridad para los acreedores. Se ha considerado, en efecto, que el traspaso de un territorio, sobre todo si es un territorio rico, conduce a una pérdida de recursos para el Estado empequeñecido. El Estado predecesor, así como los acreedores, contaban con esos recursos. Nada más justo y equitativo, se dice, que hacer asumir, por consiguiente, al Estado sucesor una parte de la deuda general del Estado predecesor. Pero no se sabe cómo calcularla: algunos autores recurren a la «capacidad contributiva», lo que es congruente con sus premisas (que se refieren a los recursos que procuraba el territorio), mientras que otros se atienen al beneficio que el territorio había obtenido del préstamo. Así, al pasar de un autor a otro, se hallan siempre mezcladas y entrelazadas las mismas consideraciones. El argumento de la justicia y de la equidad parece tanto más inesperado en los autores del siglo XIX o del comienzo del XX cuanto que vivían en la época de las anexiones de provincias mediante la conquista y la guerra. De suerte que se podía preguntar cómo el Estado anexante, que no retrocedía ante la amputación territorial de su adversario, ni siquiera ante la imposición por la fuerza de un rescate o de un tributo de guerra, podía ser sensible de algún modo a la justicia y a la equidad, asumiendo una parte de la deuda general del Estado al que había cercenado una parte de su territorio. Hay cierta irrealidad en esa construcción teórica.

9) Los argumentos que niegan que haya fundamento jurídico alguno para el paso de las deudas generales de Estado del Estado predecesor al Estado sucesor en el caso del traspaso de parte del territorio se han aducido sobre dos bases diferentes. El primer argumento se basa en la naturaleza soberana del Estado. La soberanía que el Estado sucesor ejerce sobre el territorio separado no es una soberanía transmitida por el Estado predecesor. El Estado sucesor ejerce en nombre propio. En materia de sucesión de Estados, no se trata de una transmisión de soberanía sino de la sustitución de una soberanía por otra. Dicho en otras palabras, el Estado sucesor que adquiere una porción de territorio ejerce sobre ella sus propios derechos soberanos y no entra en posesión de los del Estado predecesor; en consecuencia, no se hace cargo ni de las obligaciones ni de parte de las deudas del Estado predecesor.

10) El segundo argumento se deriva de la naturaleza de la deuda de Estado. Los autores que niegan que una porción de la deuda pública nacional, es decir, de una deuda general del Estado, pase al Estado sucesor, consideran que se trata de una deuda personal del Estado que la ha contraído. De este modo, cuando ocurre la mutación territorial, esta deuda personal sigue a cargo del Estado territorialmente disminuido, dado que éste conserva su personalidad política a pesar de la pérdida territorial sufrida. Así, un autor podía afirmar que:

> [....] el Estado desmembrado o anexado ha contraído *personalmente* la deuda. (Sólo se trata en este caso de deudas *nacionales* y no de deudas locales [...].) He asumido el compromiso solemne de hacerse cargo del servicio de la deuda *pase lo que pase*. Sin duda, ha tenido en cuenta el producto de los impuestos por recaudar en la *totalidad* del territorio. El desmembramiento, en caso de anexión *parcial*, disminuye los recursos con los que creía contar para pagar su deuda. Pero, *jurídicamente*, la obligación del Estado deudor no puede verse afectada por las variaciones del alcance de sus recursos[358].

[358] Jèze, « L'emprunt dans les rapports internationaux... » *(loc. cit.)*, pág. 65. Ello no impide en absoluto al referido autor expresar en el mismo artículo:

> «El Estado anexante no ha contraído *personalmente* la deuda del Estado anexado o desmembrado. Es lógico y equitativo que, con motivo de la anexión, sólo se le considere obligado, *como máximo, propter rem*, a causa de la anexión. [...] ¿Qué abarca en realidad la obligación *propter rem*? Se trata de la carga que corresponde a la capacidad contributiva de los habitantes del territorio anexado.» (*Ibid.*, pág. 62.)

(Continúa en la página siguiente.)

Asimismo señalaba en una nota:

La mayoría de los autores angloamericanos, *para el caso de anexión parcial,* dan a este principio un alcance absoluto, hasta el punto de declarar que el Estado anexante no está *jurídicamente* obligado a asumir *ninguna* parte de la deuda del Estado desmembrado[359].

Por ejemplo, uno de estos escribía:

[...] la deuda general de un Estado es una obligación personal [...]. El Estado nuevo no tiene nada que ver con los derechos y obligaciones personales. El antiguo Estado no se ha extinguido[360].

11) La práctica de los Estados sobre la cuestión del paso de la deuda general del Estado con el traspaso de parte del territorio de un Estado predecesor está igualmente dividida. Por una parte, pueden citarse varios casos en los que el Estado sucesor asumió esas deudas.

12) En virtud del artículo 1 de la Convención franco-sarda, el 23 de agosto de 1860, Francia, que había recibido Niza y Saboya del Reino de Cerdeña, asumió la responsabilidad de una pequeña parte de la deuda sarda. En 1866, Italia aceptó una parte de la deuda pontificia, proporcional a la población de los Estados de la Iglesia (Romaña, Marcas, Umbría y Benevento) que el Reino de Italia había anexado en 1860. En 1881, Grecia, que había incorporado a su territorio Tesalia, aceptó una parte de la deuda pública otomana correspondiente a la capacidad contributiva de la población de la provincia anexada (artículo 10 del Tratado de 24 de mayo de 1881).

13) Los múltiples cambios territoriales que se produjeron en Europa después de la primera guerra mundial plantearon en gran escala el problema de la sucesión de Estados en las deudas públicas, que los tratados de Versalles, de Saint-Germain-en-Laye y de Trianón trataron de resolver. En estos tratados —escribe un autor—

[...] influyeron consideraciones de orden político y económico. Las Potencias aliadas, que prácticamente redactaron por sí solas los tratados de paz, no tenían la intención de destruir enteramente la estructura económica de los países vencidos y reducirlos a una insolvencia total. Eso explica que no se dejara que los Estados vencidos tuvieran que hacer frente por sí solos a estas deudas, que no habrían podido solventar sin el concurso de los Estados sucesores. Pero se tuvieron en cuenta asimismo otros elementos, en particular la necesidad de asegurar un trato privilegiado a los acreedores aliados y la dificultad de organizar un servicio regular de la deuda debido a la pesada carga de las reparaciones.

[...]

Por último, se ha de señalar que la divergencia tradicional de la doctrina acerca del carácter obligatorio o no obligatorio de la transmisión de las deudas públicas determinó una verdadera línea de separación entre los Estados interesados, provocando *una oposición radical entre la jurisprudencia interna de los Estados desmembrados y la de los Estados anexantes*[361].

En el artículo 254 del Tratado de Versalles de 28 de junio de 1919 se afirmó, pues, un principio general de sucesión en las deudas públicas alemanas. Según esta disposición, las Potencia a las que se cedían territorios alemanes debían asumir el pago de una parte —por determinar— de la deuda del *Imperio* Alemán y de la deuda del *Estado* alemán al que pertenecía el territorio cedido, tal como existían el 1.° de agosto de 1914[362]. Pero el principio así enunciado fue objeto de varias excepciones consignadas en el artículo 255 del Tratado. Así, dada la anterior negativa de Alemania a asumir parte de la deuda general pública de Francia como consecuencia de la anexión de Alsacia-Lorena en 1871, las Potencias aliadas decidieron, a solicitud de Francia, eximir en compensación a Francia de toda participación en la deuda pública alemana resultante de la retrocesión de Alsacia-Lorena.

14) Un autor cita el caso de una participación del Estado sucesor en una parte de la deuda general de su predecesor. Pero se trata de un caso que no se ajusta al derecho internacional contemporáneo, pues la transferencia de parte del territorio se realizó por la fuerza. En efecto, al III Reich alemán asumió una obligación de 10.000 millones de coronas checoslovacas en virtud del acuerdo celebrado el 4 de octubre de 1941 con Checoslovaquia, como participación en la deuda general checa (y asimismo en la deuda localizada correspondiente a los *Länder* conquistados de Bohemia y Moravia y de Silesia). Una parte de los 10.000 millones cubría la deuda interna consolidada del Estado, la deuda a corto plazo del Estado, su deuda flotante así como las deudas de cajas gubernamentales, tales como la Caja Central de Seguros Sociales, la Caja de la Electricidad, del Agua, de Pensiones, etc. (así como todas las deudas de las antiguas fuerzas armadas checoslovacas al 15 de marzo

(Continuación de la nota 358.)

Jèze se pronuncia así en este pasaje a favor de una contribución del Estado sucesor en lo tocante a la deuda general del Estado predecesor. No obstante, según él:

«[...] Los contribuyentes *presentes y futuros* de cada porción del territorio del Estado desmembrado deben seguir soportando la carga total de la deuda, *cualesquiera que sean los acontecimientos públicos que se produzcan,* incluso si el Estado anexante no acepta asumir parte de la deuda. [...] Un cambio de la extensión del territorio no hace desaparecer la obligación jurídica contraída regularmente por las autoridades públicas competentes. Los contribuyentes del Estado desmembrado, a pesar de la reducción de la extensión territorial y de los recursos, siguen respondiendo por la obligación primitiva.» (*Ibid.,* pág. 70.)

Por último, cabe clasificar a Jèze entre quienes se pronuncian por una transmisibilidad *condicional* de parte de la deuda pública nacional del Estado predecesor. El autor concluye en efecto como sigue:

«En resumen, *en principio*: 1) el Estado anexante debe asumir parte de la deuda del Estado anexado; 2) esta parte debe calcularse según la capacidad contributiva del territorio anexado; 3) excepcionalmente, si se comprueba *de manera cierta y de buena fe* que los recursos actuales y previsibles en un futuro próximo del territorio anexado no permiten atender el servicio de la porción de la deuda así calculada e impuesta al Estado anexante, este último Estado podrá suspender o reducir la deuda en la medida estrictamente necesaria para obtener el saneamiento financiero deseable.» (*Ibid.,* pág. 72.)

[359] *Ibid.,* pág. 65, nota 2.

[360] W. E. Hall, *A Treatise on International Law,* 7.ª ed., Oxford, Clarendon Press, 1917, págs. 93 y 95.

[361] Rousseau, *Droit international public (op. cit.),* pág. 442.

[362] Se excluían, por lo tanto, las deudas de guerra. El artículo 254 del Tratado de Versalles (v. *supra,* nota 342) dice lo siguiente:

«Las Potencias a las que se cede territorio alemán se comprometen a pagar conforme a las disposiciones contenidas en el artículo 255:

»I. Una parte de la deuda del Imperio Alemán, tal como existía al 1.° de agosto de 1914 [...];

»II. Una parte de la deuda tal como existía al 1.° de agosto de 1914, del Estado alemán al que pertenecía el territorio [...].»

de 1939), que eran deudas de Estado y que el autor citado coloca incorrectamente entre las deudas del territorio conquistado por el Reich)[363].

15) Por otra parte, se han dado a menudo casos en que el Estado sucesor ha sido exonerado de cualquier porción de la deuda general de Estado del Estado predecesor. Por ejemplo, en los «Preliminares de paz entre Austria y Prusia, por una parte, y Dinamarca, por otra», firmados en Viena el 1.° de agosto de 1864, figuraba un artículo 3 que disponía:

Las deudas contraídas especialmente por cuenta sea del Reino de Dinamarca, sea del ducado de Slesvig, del de Holstein o del de Lauenburg, quedarán respectivamente a cargo de cada uno de estos países[364].

16) En la época en la que la anexión por conquista era corriente en el mundo, Rusia rechazó cualquier clase de sucesión en una parte de la deuda pública turca con respecto a los territorios conquistados por ella al Imperio Otomano. Sus plenipotenciarios hicieron, en efecto, una distinción entre el trapaso de una parte de territorio por acuerdo, donación o permuta (que podía dar lugar eventualmente a la asunción de una parte de la deuda general) y el traspaso territorial que se realizaba por conquista, admitida en la época, que de ninguna manera creaba derecho alguno a que se aliviara la carga de la deuda del Estado predecesor. Así, en la sesión del 10 de julio de 1878 del Congreso de Berlín, el Plenipotenciario turco Caratheodory Bajá propuso la resolución siguiente: «Rusia asumirá la parte de la deuda pública otomana correspondiente a los territorios que se anexan al territorio ruso en Asia». Dice el acta de la sesión:

El conde Shuvaloff responde que creía tener derecho a considerar como algo admitido que, si bien hay reparto de deudas con respecto a los territorios que se separan por acuerdo, donación o permuta de la comarca de la que formaban parte integrante, no lo hay en los casos de conquista. Su Excelencia agrega que Rusia es la vencedora en Europa y en Asia. Nada tiene que pagar por los territorios y de ningun modo puede ser solidaria de la deuda turca.

El príncipe Gortchakoff declara oponer a la demanda de Caratheodory Bajá la más categórica negativa y ni siquiera puede dismular el asombro que le inspira.

El Presidente, ante la oposición de los plenipotenciarios de Rusia, no puede sino reconocer la imposibilidad de acceder a la proposición otomana[365].

17) El Tratado de Francfort de 10 de mayo de 1871 entre Francia y Prusia, por el cual Alsacia y Lorena pasaron a Alemania, guardaba silencio deliberadamente sobre la asunción por el Estado sucesor de una parte de la deuda general francesa. Bismarck, que por añadidura había impuesto a Francia, después de su derrota en Sedán, el pago de una indemnización de guerra de 5.000 millones de francos, se había negado categóricamente a asumir una parte de la deuda pública nacional francesa en proporción a la importancia de los territorios separados de Francia[366]. La cesión de Alsacia y Lorena a Alemania en 1871 libre y exenta de cualquier participación contributiva en la deuda pública de Francia tuvo, como ya se vio, el efecto simétrico de realizar más tarde una retrocesión a Francia de las mismas provincias, igualmente exenta y libre de cualquier clase de deuda pública, según los artículos 55 y 255 del Tratado de Versalles (véase *supra*, párr. 13).

18) Cuando Chile obtuvo de Perú, por el Tratado de Ancón de 20 de octubre de 1883, la anexión de la provincia de Tarapacá, se negó a asumir responsabilidad por parte alguna de la deuda pública nacional peruana. Pero al surgir litigios entre ambos países con respecto a la ejecución de este Tratado de Ancón, otro tratado firmado entre ellos en Lima el 3 de junio de 1929 confirmó la exención de Chile con respecto a cualquier parte de la deuda general peruana[367].

19) En 1905, ninguna parte de la deuda pública rusa fue transferida al Japón con la parte meridional de la isla de Sajalín.

20) Después de la segunda guerra mundial, la tendencia de la práctica de los Estados rompió con las soluciones admitidas al término de la primera guerre mundial. A diferencia de los tratados de 1919, los que se celebraron después de 1945 excluyeron en general toda responsabilidad de los Estados sucesores por una fracción de la deuda pública nacional del Estado predecesor. Así, el Tratado de Paz con Italia, de 10 de febrero de 1947, excluyó cualquier clase de paso de las deudas del Estado predecesor, por ejemplo, en el caso de Trieste[368], salvo en lo concerniente a los tenedores de títulos de estas deudas establecidos en el territorio cedido.

---

[363] I. Paenson, *Les conséquences financières de la succession des Etats (1932-1953)*, París, Domat-Monchrestien, 1954, págs. 112 y 113.

El autor se refiere a una anexión irregular y considera, además, el caso checoslovaco incluido en la hipótesis de «cesión de parte del territorio»; en realidad, el caso fue mucho más complejo, ya que supuso una fragmentación del Estado, no sólo por la adjudicación de territorios a Hungría y al Reich, sino también por la creación de Estados: el llamado «Protectorado de Bohemia-Moravia» y Eslovaquia.

[364] G. F. de Martens, *Nouveau Recueil général de traités*, Gotinga, Dieterich, 1869, t. XVII, págs. 470 y ss.

[365] Protocole n° 17 du Congrès de Berlin sur les affaires d'Orient, en A. J. H. de Clercq, *Recueil des Traités de la France*, París, Durand, 1881, t. XII (1877-1880), pág. 300. Era exactamente la política seguida por las otras Potencias europeas en caso de conquista.

[366] El hecho de que Bismarck aparentara reducir la indemnización de guerra fijándola primero en 6.000 millones no debe inducir a error, pues no correspondía a la asunción de una parte de la deuda general de Francia. Esta supuesta concesión de Bismarck fue explotada más adelante por von Arnim en la Conferencia de Bruselas, el 26 de abril de 1871, para desechar cualquier participación de Alemania en la deuda pública general de Francia.

[367] No obstante, ciertos depósitos de guano situados en la provincia transferida a Chile habían servido, según parece, de garantía de la deuda pública peruana con respecto a Estados extranjeros tales como Francia, Italia, el Reino Unido o los Estados Unidos de América. Habiéndose presentado reclamaciones contra el Estado sucesor para que mantuviera la garantía y asumiera una parte de la deuda general peruana asegurada con este recurso del territorio transferido, un tribunal arbitral franco-chileno llegó a la conclusión de que no existía ninguna clase de prenda, garantía o hipoteca en favor de los Estados acreedores, habida cuenta de que sus derechos resultaban de contratos *privados* celebrados entre el Perú y ciertos nacionales de estos Estados acreedores (laudo arbitral de Rapperswil, de 5 de julio de 1901). Véase Feilchenfeld, *op. cit.*, págs. 321 a 329, y D. P. O'Connell, *The Law of State Succession*, Cambridge University Press, 1956, págs. 167 a 170. En cualquier caso, el citado Tratado de Lima confirmó la exoneración de Chile como Estado sucesor.

[368] Anexos X y XIV del Tratado de Paz (v. *supra*, nota 342).

21) En lo que respecta a la jurisprudencia, el laudo arbitral más citado es el dictado por E. Borel, el 18 de abril de 1925, en el *Asunto de la deuda pública otomana*. Si bien se trataba de otro tipo de sucesión de Estados distinto de la transferencia de parte del territorio de un Estado a otro, pues el asunto se refería al reparto de la deuda pública otomana entre los Estados y territorios secesionados del Imperio Otomano (separación de varias partes de territorio de un Estado con la constitución de Estados nuevos o sin ella), es pertinente mencionarlo aquí por el carácter general de las expresiones empleadas deliberadamente por el árbitro ginebrino. Este estimó que no existía obligación jurídica para la transmisión de una parte de la deuda general del Estado predecesor si no estaba prevista en una disposición convencional:

> En opinión del árbitro, no es posible, a pesar de los precedentes existentes, afirmar que la Potencia cesionaria de un territorio ha de asumir automáticamente una parte correspondiente de la deuda pública del Estado al que pertenecía hasta entonces el territorio cedido[369].

El árbitro afirmó aún con más precisión en el mismo laudo:

> No es posible considerar reconocido en derecho internacional positivo el principio de que el Estado que adquiere parte del territorio de otro Estado deba al mismo tiempo asumir una porción correspondiente a la deuda pública de este último. Una obligación semejante sólo puede dimanar de un tratado en que el Estado interesado la asuma y sólo existe en las condiciones y límites estipulados en ese tratado[370].

22) Hasta ahora, el examen se ha centrado en la deuda general de Estado del Estado predecesor. Cabe preguntarse cuál es la situación en lo que respecta a las deudas localizadas, es decir, las deudas contraídas por el gobierno central por cuenta de todo el Estado pero destinadas especialmente a necesidades concretas de una localidad, de modo que el crédito obtenido puede haberse utilizado para un proyecto en el territorio traspasado. Para empezar, hay que señalar que, aunque las deudas de Estado localizadas se tratan a veces por separado de las deudas de Estado generales, la individualización de esas deudas puede resultar difícil en la práctica. Como se ha dicho:

> [...] No se puede establecer siempre con precisión: *a*) el destino de cada préstamo particular en el momento en que se concierta; *b*) el carácter de su utilización efectiva; *c*) el lugar a que debe imputarse el gasto respectivo [...]; *d*) si tal o cual gasto ha sido efectivamente útil para el territorio de que se trata[371].

23) Entre las opiniones de los autores, la teoría que más corrientemente —y quizá con mayor ligereza— se admite es que la deuda especial de Estado que beneficia exclusivamente al territorio cedido debe atribuirse al territorio traspasado, en interés del cual ha sido contraída. La deuda pasaría con el territorio traspasado «como una especie de carga real»[372]. Pero no se distingue aún con suficiente claridad entre las deudas de Estado contraídas en interés particular de una porción de territorio y las deudas locales propiamente dichas, que no son contraídas por el Estado. Ahora bien, el hecho de afirmar que siguen la suerte del territorio como una carga real, y que siguen gravando el territorio traspasado, deja suponer que antes del traspaso del territorio gravaban a éste, cosa que no ocurre en el caso de las deudas de Estado localizadas, que en principio se cargan al presupuesto central del Estado.

24) Parece que, *grosso modo*, los autores están de acuerdo en que el Estado sucesor debe asumir la deuda localizada del Estado predecesor, individualizada e identificada por una realización en el territorio traspasado. Se trata, claro está, de imputar la deuda al Estado sucesor, y no al territorio traspasado que no la había asumido nunca directamente en el orden jurídico anterior y al que no hay razón para hacérsela asumir en el nuevo orden jurídico. Se puede afirmar, por otra parte, que si el territorio traspasado tuviera anteriormente a su cargo esa deuda, no se trataría, sin duda, de una deuda de Estado especialmente contraída por el gobierno central en interés o para las necesidades de tal territorio. Se trataría más bien de una deuda local contraída y tomada a su cargo por la propia circunscripción territorial. Es una hipótesis totalmente diferente, en la que no entra para nada la cuestión de la deuda de Estado y, por lo tanto, cae fuera del ámbito del presente proyecto de artículos.

25) La práctica de los Estados muestra que, en general, se ha aceptado casi siempre de hecho la imputación de la deuda localizada de Estado al Estado sucesor. Por ejemplo, en 1735, el Emperador Carlos VI tomó en préstamo de financieros y comerciantes londinenses 1 millón de escudos garantizados con las rentas del ducado de Silesia. A la muerte del Emperador en 1740, María Teresa cedió ese ducado a Federico II de Prusia por los Tratados de Breslau y de Berlín. Por el segundo Tratado, fechado el 28 de julio de 1742, Federico II se comprometió a asumir deuda de un soberano (que hoy se denominaría deuda de Estado) que pesaba sobre esa provincia, por el hecho de la garantía otorgada.

26) Dos artículos que figuran en el Tratado de Paz entre Austria y Francia, firmado el 17 de octubre de 1797 en Campo-Formio, resolvieron probablemente el problema de las deudas de Estado contraídas en provecho de las provincias belgas o garantizadas con éstas en el momento de la cesión de esos territorios por Austria y Francia:

> *Artículo IV.* — Todas las deudas aseguradas, antes de la guerra, con hipoteca sobre el territorio de los países enunciados en los artículos anteriores, y contraídas en virtud de contratos revestidos de las formalidades usuales, serán asumidas por la República Francesa.
>
> *Artículo X.* — Los países cedidos, adquiridos o permutados por el presente Tratado llevarán a aquellos a quienes queden en posesión de ellos las deudas aseguradas con hipotecas sobre su territorio[373].

Esos dos artículos, como otros similares en otros tratados, se referían sin más precisión a «deudas aseguradas con hipoteca sobre el territorio» de una provincia. Esa hipoteca puede haber sido obra de la autoridad central para deudas de Estado, o de la autoridad provincial para deudas locales. Pero el contexto deja suponer que se

[369] Naciones Unidas, *Recueil des sentences arbitrales,* vol. I *(op. cit.)*, pág. 573.

[370] *Ibid.*, pág. 571.

[371] Sack. *loc. cit.*, pág. 292.

[372] F. Despagnet, *Cours de droit international public,* 3.ª ed., París, Larose et Tenin, 1905, pág. 109.

[373] G. F. de Martens, ed., *Recueil des principaux traités,* Gotinga, Dieterich, 1829, t. VI, págs. 422 y 423.

trata efectivamente de deudas de Estado, puesto que se elevaron protestas precisamente por el hecho de que las provincias de que se trata no habían dado su consentimiento a esas deudas. Francia se negó por esa razón a asumir la deuda de Estado llamada «austro-belga» que databa de la época de la dominación austríaca[374].

27) Como consecuencia de ello, por otra parte, Francia, Alemania y Austria hacían figurar en el Tratado de Lunéville de 9 de febrero de 1801 un artículo VIII redactado así:

En todos los paises cedidos, adquiridos o permutados por el presente Tratado, queda convenido, tal como se habia hecho en los articulos IV y X del Tratado de Campo-Formio, que aquellos a quienes pertenezcan se harán cargo de las deudas aseguradas con hipoteca sobre el territorio de dichos paises; pero, en atención a las dificultades que han sobrevenido a ese respecto sobre la interpretación de dichos articulos del Tratado de Campo-Formio, se entiende expresamente que la Republica Francesa no asume mas que las deudas que resulten de prestamos formalmente concertados por los Estados de los paises cedidos o de gastos hechos para la administracion efectiva de dichos paises[375] [Los «Estados» no significan aqui una entidad estatal, sino órganos provinciales]

28) El Tratado de Paz de 9 de julio de 1807, firmado en Tilsit entre Francia y Prusia, obligaba al Estado sucesor en cuanto a las deudas contraídas por el antiguo soberano para o en los territorios cedidos. El artículo 24 decía lo siguiente:

Los compromisos, deudas y obligaciones de toda índole que S. M el Rey de Prusia haya podido tomar y contraer [.] como poseedor de los países, territorios, dominios, bienes y rentas que dicha Majestad cede, o a los que renuncia por el presente tratado, correran a cargo de los nuevos poseedores [..][376]

29) El artículo IX del Tratado de Paz de Presburgo, de 26 de diciembre de 1805, entre Austria y Francia disponía que S. M. el Emperador de Alemania y de Austria

quedara libre de toda obligacion respecto de cualesquiera deudas que la Casa de Austria hubiera contraido, por razon de la posesion, e hipotecado sobre el suelo de los países a los que renuncia por el presente tratado[377].

Igualmente se puede leer en el artículo VIII del Tratado firmado en Fontainebleau el 11 de noviembre de 1807 entre Francia y Holanda que

los compromisos, deudas y obligaciones de toda naturaleza que S M el Rey de Holanda haya podido tener, tomar y contraer como poseedor de las villas y territorios cedidos a cargo de Francia [ ][378]

El artículo XIV de la Convención de 28 de abril de 1811 celebrada entre Westfalia y Prusia está calcado exactamente sobre el anterior artículo[379].

30) El artículo VIII del Tratado de Lunéville de 9 de febrero de 1801 sirvió de modelo para el artículo V del Tratado de París entre Francia y Wurtemberg, de 20 de mayo de 1807, en el que se dice:

El artículo VIII del Tratado de Lunéville relativo a las deudas aseguradas con hipoteca sobre el territorio de los países de la orilla izquierda del Rin, servirá de base y norma respecto de aquellas deudas que graven las posesiones y paises comprendidos en la cesion del articulo II del presente tratado[380].

La Convención de 14 de noviembre de 1802 celebrada entre la República Bátava y Prusia, contiene también un artículo IV similar[381]. Igualmente, el artículo XI de la Convención territorial de 22 de septiembre de 1815 celebrado entre el Rey de Prusia y el Gran Duque de Sajonia-Weimar-Eisenach disponía que

Su Alteza Real asume [las deudas] [ ] especialmente aseguradas con hipoteca sobre los distritos cedidos[382]

31) El artículo IV del Tratado celebrado entre Dinamarca y Prusia el 4 de junio de 1815 disponía que

S. M. el Rey de Dinamarca se compromete a asumir las obligaciones que S M. el Rey de Prusia ha contraido respecto del Ducado de Lavenburgo y por los articulos 4, 5 y 9 del Tratado celebrado el 29 de mayo de 1815 entre Prusia y S. M Britanica, Rey de Hannóver [ ][383]

La Convención entre Francia y las Potencias Aliadas, de 20 de noviembre de 1815, cuyos 26 artículos estaban consagrados únicamente a regular problemas de deudas, hacía asumir al Estado sucesor las deudas que «forman parte de la deuda pública de Francia» (deuda de Estado), pero que en su origen estaban «especialmente garantizadas con hipoteca sobre países que han dejado de pertenecer a Francia o que fueron contraídas para la administración interior de esos países» (art. VI)[384].

32) Aunque se trate de una anexión de territorio forzada e irregular, se puede citar el caso de la asunción por el III Reich alemán, en virtud del acuerdo de 4 de octubre de 1941, de las deudas contraídas por Checoslovaquia para la compra de ferrocarriles privados en los *Lander* que le arrebató el Reich[385]. Ese género de deudas parece tener un origen gubernamental y un destino local.

33) Después de la segunda guerra mundial, Francia, que recuperó de Italia Tende y Brigue, no aceptó asumir una fracción de la deuda italiana más que con la cuádruple condición; *a*) que esa deuda hubiese sido imputable a trabajos públicos o a servicios administrativos civiles en los territorios traspasados; *b*) que esa deuda se

[374] Sack, *loc. cit* , págs. 268 y 269.

[375] G F. de Martens, ed., *Recueil des principaux traités (op cit)*, 1831, t VII, pág. 299.

[376] *Ibid.*, 1835, t. VIII, pág. 666.

[377] *Ibid.*, pág. 391

[378] *Ibid.*, pág. 720.

[379] G F. de Martens, ed., *Nouveau Recueil de traités,* Gotinga, Dieterich, 1817, t. I, pág. 367.

[380] G. F de Martens, *Recueil des principaux traités,* t VIII *(op. cit.)*, pág. 430.

[381] *Ibid.*, pags. 427 y 428.

[382] G. F. de Martens, ed., *Nouveau Recueil de traités (op. cit)*, 1877, t. III (1808-1818) (reimpr.), pag. 330; texto francés en E. Descamps y L. Renault, *Recueil international des traités du IXe siècle,* Paris, Rousseau [s.f.], t. I, 1801-1825, pág. 513.

[383] *Ibid.*, 1887, t. II (1814-1815) (reimpr.), pág. 350.

[384] *Ibid.*, pág. 723, Véase también art. V del Tratado de Paz de 14 de octubre de 1809 entre Francia y Austria referente a las deudas hipotecadas sobre los territorios cedidos por Austria a Francia (Alta Austria, Carniola, Carintia, Istria) [*ibid.*, t. I *(op cit)*, pag. 213]; art VII del Convenio de 3 de junio de 1814 entre Austria y Baviera [*ibid.*, t. II *(op. cit.)*, pág.21]; art. IX del Tratado de 18 de mayo de 1815 entre Prusia y Sajonia (*ibid.*, pags 277 y 278); art. XIX del Tratado de 16 de marzo de 1816 por el que el Reino de Cerdeña cedía en Saboya a Suiza diversos territorios incorporados al cantón de Ginebra [*ibid.*, 1880, t IV (1808-1819) (reimpr.), pág. 223]

[385] Paenson, *op cit.*, pág. 113.

hubiese contraído antes de la entrada de Italia en la guerra y no se hubiese destinado a fines militares; *c*) que los territorios transferidos se hubiesen beneficiado de ella, y *d*) que los portadores de títulos de esa deuda residieran en los territorios traspasados.

34) La sucesión en las deudas especiales de Estado que hayan servido para los fines de un territorio determinado estará más asegurada cuando se trate de deudas provistas de garantías particulares. El Estado predecesor puede haber garantizado su deuda especial mediante recursos fiscales procedentes del territorio que va a perder, o mediante una hipoteca constituida sobre un bien situado en el territorio de que se trate, como, por ejemplo, bosques, minas, ferrocarriles, etc. En ambos casos, se admite generalmente la sucesión en esas deudas.

35) No obstante, en raras ocasiones, se ha rechazado el paso de deudas localizadas. Un ejemplo de ello es el artículo 255 del Tratado de Versalles, que formuló cierto número de excepciones al principio general establecido por el artículo 254 en materia de transmisión de las deudas públicas del Estado predecesor (véase *supra*, párr. 13). Así, en lo que respecta a todos los territorios cedidos (sin contar Alsacia-Lorena), los Estados sucesores no se hicieron cargo de la deuda del Imperio o de los Estados alemanes que correspondía a los gastos efectuados por ese Imperio o esos Estados en relación con los bienes y propiedades que les habían pertenecido y que estaban situados en los territorios cedidos. Es evidente que en ese caso mediaron consideraciones de orden político.

36) De las anteriores observaciones cabe llegar a la conclusión de que, si bien parece haber una práctica bastante arraigada en virtud de la cual el Estado sucesor tiene que asumir una deuda de Estado localizada, no puede encontrarse un consenso semejante en lo que se refiere a las deudas de Estado generales. Es cierto que la negativa del Estado sucesor a asumir una parte de la deuda general del Estado predecesor parece prevalecer en la doctrina, la jurisprudencia y la práctica de los Estados, pero hay que reconocer que en esta negativa han tenido cierta influencia consideraciones de política o de oportunidad. Por otra parte, parece que estas consideraciones se han tenido más en cuenta en los casos en que el Estado sucesor ha asumido finalmente una parte de la deuda general del Estado predecesor, como ocurrió con los tratados de paz por los que se puso fin a la primera guerra mundial. De todas formas, hay que reconocer que el conjunto de precedentes convencionales de que se dispone se compone en su mayor parte de tratados que ponen fin a un estado de guerra; ahora bien, hay buenas razones para presumir que en ese contexto los Estados no expresan un consentimiento libre ni tienden a tener en cuenta las exigencias de la justicia, de la equidad, o incluso del derecho.

37) Sea como sea, la negativa del Estado sucesor a asumir una parte de la deuda pública nacional del Estado predecesor parece tener la lógica a su favor, como lo indica un autor, aunque reconoce que es duro para el Estado cedente, que pierde una parte de sus bienes sin que se le alivie su deuda, al paso que el Estado cesionario se enriquece o agranda sin que sus obligaciones aumenten correlativamente[386].

Ahora bien, para evitar esta situación, se buscaría en vano la existencia de una norma incuestionable de derecho internacional. En estas condiciones la Comisión propone que se haga intervenir, a falta de acuerdo entre las partes interesadas, la noción de equidad como criterio para la solución de las cuestiones relativas a la transmisión de las deudas de Estado. Esa noción ha sido ya adoptada por la Comisión en las partes II y III del proyecto y, por consiguiente, no exige aquí comentarios detenidos[387].

38) Las normas enunciadas en el artículo 35 guardan cierto paralelismo con las que se indican en los artículos 13 y 25, relativos al paso de los bienes de Estado y de los archivos de Estado, respectivamente. Así, el *párrafo 1* prevé, y con ello trata de alentar, la solución por acuerdo entre el Estado predecesor y el Estado sucesor. Aunque dice «el paso [...] se determinará [...], el párrafo no debe interpretarse como una presunción de que el paso de la deuda se hará siempre así. El *párrafo 2* prevé el caso en que no puede llegarse a tal acuerdo. Establece que pasará del Estado predecesor al Estado sucesor «una proporción equitativa» de la deuda de Estado. Para determinar qué es lo que constituye una «proporción equitativa» deben tenerse en cuenta en cada caso particular todos los factores pertinentes. Entre ellos deben figurar «los bienes, derechos e intereses» que pasen al Estado sucesor en relación con esa deuda de Estado.

39) El artículo 35 está redactado de modo que abarque todos los tipos de deudas de Estado, ya sean generales o localizadas. La lectura del *párrafo 2* permite ver fácilmente que las deudas de Estado localizadas pasarán al Estado sucesor en una proporción equitativa, teniendo en cuenta, entre otras cosas, «los bienes, derechos o intereses» que pasan al Estado sucesor en relación con dichas deudas de Estado localizadas.

Artículo 36. — Estado de reciente independencia

1. Cuando el Estado sucesor sea un Estado de reciente independencia, ninguna deuda de Estado del Estado predecesor pasará al Estado de reciente independencia, a menos que un acuerdo entre el Estado de reciente independencia y el Estado predecesor disponga otra cosa por razón del nexo entre la deuda de Estado del Estado predecesor vinculada a su actividad en el territorio al que se refiera la sucesión de Estados y los bienes, derechos e intereses que pasen al Estado de reciente independencia.

2. El acuerdo a que se refiere el párrafo 1 no podrá menoscabar el principio de la soberanía permanente de cada pueblo sobre sus riquezas y sus recursos naturales, ni su cumplimiento podrá poner en peligro los

[386] L. Cavaré, *Le droit international public positif*, 3.ª ed., París, Pedone, 1967, t. I, pág. 380.

[387] Véase *supra*, párrs. 76 a 85.

equilibrios económicos fundamentales del Estado de reciente independencia.

Comentario

1) El artículo 36 se refiere a la sucesión de Estados con respecto a deudas de Estado cuando el Estado sucesor es un Estado de reciente independencia. Este artículo es paralelo al artículo 14, relativo a la sucesión de Estados con respecto a bienes de Estado en el caso de un Estado de reciente independencia y al artículo 26, relativo a la sucesión con respecto a los archivos de Estado en el mismo caso.

2) En varias ocasiones, la CDI ha afirmado la necesidad y la utilidad de incluir el caso del «Estado de reciente independencia» como un tipo distinto de sucesión de Estados. Así lo hizo en su proyecto de artículos sobre sucesión de Estados en materia de tratados[388], y así lo ha hecho también en esta serie de proyectos de artículos en relación con la sucesión en materia de bienes de Estado y archivos de Estado. Algunos pueden sostener que el capítulo de la descolonización está cerrado, que prácticamente sólo pertenece a la historia de las relaciones internacionales y que, por tanto, no es preciso incluir el «Estado de reciente independencia» en una tipología de la sucesión de Estados. En realidad, la descolonización todavía no es algo del pasado. Existen en el mundo zonas importantes todavía dependientes, aun cuando algunas sólo abarcan una pequeña extensión. Desde otro punto de vista, la descolonización está bien lejos de haberse conseguido. Si se entiende por descolonización el fin de una relación política de dominación, la descolonización se encuentra entonces muy avanzada. Pero las relaciones económicas, que son esenciales, son liberadas de los efectos de la colonización con mucha menos rapidez que las relaciones políticas. La independencia política no es siempre la independencia real y, en la práctica, la economía de los países de reciente independencia puede seguir siendo particularmente tributaria durante mucho tiempo de la antigua metrópoli y continuar sólidamente vinculada a ella incluso si se tiene en cuenta el hecho de que las economías de casi todos los países son interdependientes. No cabe, pues, negar la utilidad que podría tener un proyecto de artículos sobre la sucesión de Estados en materia de deudas de Estado, no sólo para los territorios todavía dependientes, sino también para los países que recientemente han obtenido la independencia política e incluso para los países que la han obtenido mucho antes. En efecto, el problema de las deudas, con las cuestiones relacionadas con el servicio de la deuda, la amortización progresiva del capital y el pago de intereses escalonado, en varios años e incluso en varios decenios, es el prototipo de materia de sucesión que sobrevive durante mucho tiempo a la independencia política. De este modo, los problemas de sucesión de Estados en materia de deudas de Estado prolongan sus efectos durante muchos decenios y parecen durar más tiempo que en la sucesión en materia de tratados o en materia de bienes de Estado o archivos de Estado, en las que la CDI ha reservado incluso uno o más artículos a la descolonización.

3) Antes de examinar la práctica de los Estados y las opiniones de los juristas en lo que se refiere a la suerte de las deudas de Estado en el proceso de descolonización, puede ser interesante, desde el punto de vista histórico, observar hasta qué punto las Potencias coloniales en los casos de *colonización* producidos en el último siglo y a principios del decenio de 1900 estaban dispuestas a asumir las deudas de los territorios colonizados. La práctica de los Estados parece contradictoria sobre este particular. En el caso de la anexión de Tahití en 1880 (por la legislación interna), de Hawai en 1898 (por la legislación interna) y de Corea en 1910 (por tratado), los Estados que anexionaron esos territorios asumieron en todo o en parte las deudas del territorio correspondiente[389]. En una opinión relativa a la Resolución Conjunta del Congreso de los Estados Unidos en que se dispone la anexión de Hawai, el Ministro de Justicia de los Estados Unidos dijo que

> la doctrina general del derecho internacional, fundada en principios obvios de justicia, es que en caso de anexión de un Estado o de cesión de territorio, la soberanía que sustituye a la anterior asume las deudas y obligaciones del Estado o el territorio incorporado: recibe las cargas con los beneficios[390].

En el caso de la anexión de las islas Fiji en 1874, puede observarse que el Reino Unido, después de la anexión, asintió a realizar voluntariamente el pago de algunas deudas contraídas por el territorio antes de la anexión, como un acto de gracia[391]. La metrópoli no reconoció una obligación legal de pagar las deudas correspondientes. Parece haberse adoptado una posición análoga respecto de la anexión de Birmania por el Reino Unido en 1886[392].

4) En otros casos, las Potencias coloniales se negaron a satisfacer las deudas del territorio de que se trataba. En el Tratado de 1895, que establecía el (segundo) protectorado francés sobre Madagascar, el artículo 6 decía:

> El Gobierno de la República Francesa no asume ninguna responsabilidad con respecto a los compromisos, deudas o concesiones que el Gobierno de Su Majestad la Reina de Madagascar haya podido suscribir antes de la firma del presente tratado[393].

Poco después de haberse firmado ese Tratado, el Ministro de Relaciones Exteriores de Francia declaró en nombre del Gobierno de Francia, en la Cámara de Diputados, con relación a las deudas contraídas en el extranjero por el Gobierno de Madagascar:

> [...] sin tener que garantizarlas por nuestra cuenta, sabremos observar, con entera lealtad, las normas que el derecho internacional deter-

[388] Véase *Anuario... 1974*, vol. II (primera parte), págs. 167 a 169, documento A/9610/Rev.1, párrs. 45 y 57 a 60.

[389] Feilchenfeld, *op. cit.*, págs. 369, 377 y 378, respectivamente.

[390] O'Connell, *State Succession... (op. cit.)*, pág. 377.

[391] Feilchenfeld, *op. cit.*, pág. 292.

[392] *Ibid.*, pág. 379. Parece que el Gobierno británico no consideró que la Alta Birmania fuera un «país civilizado» y que, en consecuencia, las normas aplicables podían ser más favorables al «gobierno sucesor» que en el caso de la incorporación de un Estado «civilizado» [O'Connell, *State Succession... (op. cit.)*, págs. 358 a 360].

[393] Véase Feilchenfeld, *op. cit.*, pág. 372, nota 20.

mine para los casos en que se produce el traspaso de la soberanía de un territorio como resultado del uso de las armas[394].

Según un autor, si bien esa declaración reconoce la existencia de normas de dercho internacional que rigen el trato de las deudas de Estados que han perdido su soberanía, deja también claramente sentado que, según la opinión del Gobierno de Francia, no existía norma de derecho internacional que obligara al Estado anexante a garantizar o asumir las deudas de los Estados anexados[395]. El Acta de Anexión de 1896, en virtud de la cual se declaró a Madagascar colonia francesa, guardaba silencio sobre el problema de la sucesión en las deudas malgaches. Las Potencias coloniales también se negaban a hacer honor a las deudas de los territorios colonizados fundándose en que el Estado que antes era independiente conservaba cierta personalidad jurídica. Tal parece haber sido el caso en los protectorados establecidos a fines del siglo XIX en Túnez, Anam, Tonkín y Camboya[396]. Puede mencionarse otro ejemplo, el de la anexión del Congo por Bélgica[397]. El Tratado de cesión de 1907 disponía en su artículo 3 la sucesión de Bélgica en todo el pasivo y todos los compromisos financieros del «Estado Libre del Congo», según lo indicado en el anexo C. Sin embargo, en el artículo 1 de la «Carta Colonial» de 1908 se establece que el Congo Belga tiene una personalidad distinta a la de la metrópoli, con leyes, un activo y un pasivo distintos y que por lo tanto el servicio de la renta congoleña queda exclusivamente a cargo de la colonia, a menos que una ley decida lo contrario.

Descolonización antigua

5) En el caso de la independencia de 13 colonias británicas en América del Norte, el Estado sucesor, los Estados Unidos de América, no sucedió en ninguna de las deudas del Gobierno británico. Ni el Tratado de Versalles de 1783, por el cual Gran Bretaña reconoció la independencia de esas colonias, ni los instrumentos constitutivos de los Estados Unidos (los artículos de la Confederación de 1776 y 1777 y la Constitución de 1787) mencionan ningún pago de deudas debidas por la antigua Potencia metropolitana[398]. Se aludió a este precedente en las negociaciones de paz de 1898 entre España y los Estados Unidos que siguieron a la guerra hispanonorteamericana. La delegación de España afirmó que, según ciertos autores, las 13 colonias que habían logrado la independencia habían contribuido con 15 millones de libras esterlinas a la extinción de las deudas coloniales de Gran Bretaña. Sin embargo, la delegación de los Estados Unidos consideró esta afirmación como enteramente errónea, indicando que los Tratados preliminar (1782) y definitivo (1783) de Paz entre los Estados Unidos y Gran Bretaña no contenían ninguna estipulación de este género[399].

6) En América del Sur se resolvió de un modo análogo la suerte de las deudas de Estado del Estado predecesor al obtener el Brasil su independencia de Portugal en el decenio de 1820. En el curso de las negociaciones de Londres de 1822, el Gobierno lusitano había emitido la pretensión de que una parte de su deuda nacional fuera asumida por el nuevo Estado. Por un despacho de 2 de agosto de 1824, los plenipotenciarios brasileños rindieron cuenta a su Gobierno de la manera en que se habían opuesto a esa pretensión que juzgaban contraria a los ejemplos que ofrecía la historia diplomática. Se dice en el despacho:

> Ni Holanda, ni incluso Portugal, cuando se separaron de la Corona de España pagaron nada a la Corte de Madrid por el reconocimiento de su independencia respectiva; y, recientemente, tampoco los Estados Unidos pagaron ninguna indemnización pecuniaria a Gran Bretaña por un reconocimiento similar[400].

El Tratado de Paz luso-brasileño de 29 de agosto de 1825 que resultó de las negociaciones no hizo, en efecto, ninguna referencia expresa a la transmisión de una parte de la deuda de Estado portuguesa al Brasil. Sin embargo, como había reclamaciones recíprocas entre ambos Estados, un instrumento separado —una convención adicional del mismo día— hizo responsable al Brasil del pago de 2 millones de libras esterlinas dentro del marco de un arreglo para liquidar esas reclamaciones recíprocas.

7) Con respecto a la independencia de las colonias españolas de América[401], el artículo VII del Tratado de Paz y Amistad firmado en Madrid el 28 de diciembre de 1836 entre España y México dice así:

> En atención a que la República Mejicana, por ley de 28 de junio de 1824 de su Congreso General, ha reconocido voluntaria y espontáneamente como propia y nacional toda deuda contraída sobre *su Erario** por el Gobierno Español de la Metrópoli y *por sus Autoridades, mientras rigieron la ahora independiente Nación Mejicana** hasta que del todo cesaron de gobernarla en 1821 [...] Su Majestad Católica [...] y la República Mejicana, de común conformidad, desisten de toda reclamación o pretensión mutua que sobre los expresados puntos pudieran suscitarse y declaran quedar las dos Altas Partes Contratantes libres y quitas, desde ahora para siempre, de toda responsabilidad en esta parte[402].

Así, parece claro que, por su declaración unilateral, México independiente habría asumido solamente las deudas del Estado español concertadas en nombre y por cuenta de México y ya imputadas a la tesorería mexicana.

---

[394] *Ibid.*, pág. 373, nota 22.

[395] *Ibid.*, pág. 373.

[396] *Ibid.*, págs. 369 a 371.

[397] *Ibid.*, págs. 375 y 376.

[398] *Ibid.*, págs. 53 y 54.

[399] *Ibid.*, pág. 54, nota 95.

[400] Despacho de 2 de agosto de 1824 en *Arquivo diplomático da independência*, vol. II, pág. 95, citado por H. Accioly en *Traité de droit international public*, traducción de P. Goulé, París, Sirey, 1940, t. I, págs. 198 y 199. Al parecer, se trataba menos de la asunción por el Brasil de una parte de la deuda pública de Estado de Portugal que de una «indemnización» como precio del «reconocimiento de la independencia».

[401] Véase J. B. Moore, *A Digest of International Law*, Wáshington (D.C.), U.S. Government Printing Office, 1906, vol. I, págs. 342 y 343. Véase también Feilchenfeld, *op. cit.*, págs. 251 a 257, y Jèze, «L'emprunt dans les rapports internationaux...» *(loc. cit.)*, pág. 76. El caso de Cuba se trata más adelante, en el párrafo 12 de este comentario.

[402] Marqués de Olivart, *Colección de los Tratados, Convenios y Documentos Internacionales*, Madrid, El Progreso Editorial, 1890, t. I, pág. 112.

8) El artículo V del Tratado de Paz, Amistad y Reconocimiento, firmado en Madrid, el 16 de febrero de 1840, entre España y Ecuador, disponía a su vez:

La República del Ecuador [...] reconoce voluntaria y espontáneamente *toda deuda contraída sobre sus tesorerías, ya sea por órdenes directas del Gobierno español, ya por sus autoridades establecidas en el territorio** ecuatoriano, siempre que tales deudas se hallen registradas en los libros de cuenta y razón de las tesorerías del antiguo reino y presidencia de Quito, o resulte por otro medio legítimo equivalente que han sido contraídas en dicho territorio por el citado Gobierno español y sus autoridades mientras rigieron la ahora independiente República Ecuatoriana, hasta que del todo cesaron de gobernarla en el año 1822 [...][403].

9) Se encuentra una disposición análoga a la de otros tratados ya citados en el artículo V del Tratado de 30 de marzo de 1845 celebrado entre España y Venezuela, en el que este último país reconoció

como deuda nacional consolidable la suma a que asciende la deuda de Tesorería del Gobierno español, que conste registrada en los libros de cuenta y razón de las Tesorerías de la antigua Capitanía General de Venezuela, o que resulte por otro medio legítimo y equivalente[404].

Otro tanto ocurre en varios tratados celebrados entre España y las antiguas colonias[405].

10) Los casos de descolonización de las antiguas posesiones españolas en América parecen representar una desviación de los anteriores precedentes establecidos por los Estados Unidos y el Brasil. Pero puede observarse que la desviación es limitada: no supone una sucesión en la deuda *nacional* del Estado predecesor, sino más bien en los dos tipos de deuda, las contraídas por el último en nombre y en beneficio del territorio dependiente y las contraídas por un órgano de la colonia. Como se ha hecho observar[406], la última categoría de deudas, consideradas como propias del territorio mismo, se excluyen en todo caso de la materia del presente proyecto de artículos, ya que no corresponden en realidad al alcance y la definición de las deudas de Estado del *Estado predecesor*. Incluso a pesar del hecho de que el derecho colonial de la época consideraba a las posesiones ultramarinas como una prolongación territorial de la metrópoli, con la que formaban un solo territorio, no se les ocurrió a los autores que estas posesiones hubieran de asumir una parte de la deuda pública nacional metropolitana[407]. Según un autor, esto era una solución natural porque en ningún momento los acreedores [de la metrópoli] han podido contar razonablemente, para su pago, con los recursos que provinieran de ese territorio financieramente autónomo[408].

No se trataba de que las antiguas colonias hispanoamericanas participaran en la deuda *nacional* que gravaba al territorio metropolitano de España, sino de que se hicieran cargo de deudas públicas, que eran ciertamente de España, pero que habían sido contraídas por la metrópoli en nombre y para beneficio de estas posesiones de ultramar[409]. También debe observarse que en ciertos tratados se tuvo sobre todo la preocupación de lograr una fórmula global para efectuar recíprocamente diversas compensaciones más que la de contribuir realmente a las deudas asumidas por el Estado predecesor en nombre y por cuenta de la colonia.

Por último, puede observarse que en la mayoría de los casos relativos a España y a sus antiguas colonias, las deudas asumidas por los Estados sucesores lo fueron por medio de la legislación interna, incluso antes de que se hubiesen celebrado con España tratados que a menudo no hicieron sino tomar nota de las disposiciones de esas leyes internas. Ninguno de estos tratados hablaba de las normas o los principios del derecho internacional aplicables a la sucesión en las deudas de Estado. En realidad, muchas de las disposiciones convencionales indican que se trataba de una decisión «voluntaria y espontánea» del Estado de reciente independencia.

11) Sin embargo, debe mencionarse un caso de América Latina que parece estar en desacuerdo con la práctica general de descolonización seguida en esa región tal como se esboza en el párrafo precedente. Se trata de la independencia de Bolivia. Un Tratado de Reconocimiento, Paz y Amistad firmado entre España y Bolivia el 21 de julio de 1847 disponía en su artículo V:

La República de Bolivia [...] reconoció ya espontáneamente por la Ley de 11 de noviembre de 1844 *la deuda contraída sobre sus tesorerías, ya por órdenes directas del Gobierno español**, o ya emanada de sus Autoridades establecidas en el territorio del Alto Perú, hoy República de Bolivia; [reconoce] como deuda consolidada de la República, tan privilegiada como la que más, *todos los créditos, cualquiera que sea su clase, por pensiones, sueldos, suministros, anticipos, fletes, empréstitos forzosos, depósitos, contratas y cualquier otra deuda, ya de guerra, ya anterior a ésta**, que pesasen sobre aquellas Tesorerías siempre que procedan de *órdenes directas del Gobierno español** o de sus Autoridades establecidas en las provincias que hoy componen la República de Bolivia [...][410].

12) Los precedentes anglo-norteamericano de 1783 y luso-brasileño de 1825 fueron seguidos en el Tratado de Paz de París (10 de diciembre de 1898), celebrado al concluir la guerra entre los Estados Unidos y España.

[403] *Ibid.*, págs. 114 y 115.

[404] *Ibid.*, pág. 369.

[405] Por ejemplo, art. IV del Tratado hispano-argentino de 9 de julio de 1859 (*ibid.*, 1894, t. III, pág. 91); art. XI del Tratado entre España y el Uruguay de 9 de octubre de 1841 [C. Parry, ed., *The Consolidated Treaty Series*, Dobbs Ferry (N.Y.), Oceana Publications, vol. 92 (1841-1842), pág. 117]; art. V del Tratado hispano-costarricense de 10 de mayo de 1850 (Olivart, *op. cit.*, 1893, t. II, págs. 35 y 36; art. V del Tratado hispano-nicaragüense de 25 de julio de 1850 (*ibid.*, págs. 47 y 48); art. IV del Tratado hispano-guatemalteco de 29 de mayo de 1863 (*ibid.*, 1895, t. IV, pág. 23) y art. IV del Tratado hispano-salvadoreño de 25 de junio de 1865 (*ibid.*, pág. 216).

[406] Véase *supra*, párrs. 14 y ss. del comentario al artículo 31.

[407] Los casos de desenfrenada explotación colonial, que permitían a una Potencia metropolitana, en la época de los antiguos imperios coloniales, enjugar parte de su deuda nacional apropiándose todos los recursos o las materias primas de las colonias, se han descartado por ser arcaicos o raros. Véase *infra*, nota. 453.

[408] Jèze, «L'emprunt dans les rapports internationaux...» *(loc. cit.)*, pág. 74.

[409] Sin embargo, parece estar perfectamente claro que las repúblicas sudamericanas que habían logrado la independencia no trataron de verificar si la anotación de la deuda por la metrópoli en el pasivo de su tesorería respectiva se había justificado debidamente. La inclusión de esta deuda en los libros de la Tesorería de la colonia hecha por la metrópoli se benefició de la presunción de que la deuda había sido contraída por cuenta y para beneficio de la colonia. Esta presunción fue vigorosamente impugnada en casos ulteriores de sucesión. Véase *infra*, párr. 12 de este comentario.

[410] Olivart, *op. cit.*, 1894, t. III, pág. 189.

La imputación por España al presupuesto de Cuba de deudas de Estado españolas fue controvertida. La presunción según la cual la inscripción de una deuda en los libros de la Tesorería cubana significaba que se trataba de una deuda contraída en nombre y para beneficio de la isla fue combatida con éxito por los plenipotenciarios norteamericanos. El Tratado de 1898 liberó a España solamente de la carga de la deuda particular de Cuba, es decir, de las deudas contraídas después del 24 de febrero de 1895, así como de las deudas hipotecarias de la municipalidad de La Habana. Pero no admitió la sucesión en ninguna porción de la deuda de Estado española que España había cargado a Cuba[411].

Descolonización posterior a la segunda guerra mundial

13) Examinando casos de descolonización posteriores a la segunda guerra mundial, puede verse que la práctica de los Estados de reciente independencia es poco uniforme. Lo mismo pueden señalar precedentes en favor del paso de deudas de Estado que otros en sentido contrario, e incluso casos de denuncia de las deudas después de haber sido aceptadas. La Comisión no ha querido recargar excesivamente este comentario haciendo un repertorio completo de todos los casos de descolonización posteriores a la segunda guerra mundial. Con los casos que a continuación se mencionan no se ha querido presentar un estudio completo de la práctica en la materia sino más bien ofrecer ejemplos ilustrativos.

14) La independencia de Filipinas fue autorizada por la ley de independencia de Filipinas (también llamada «Ley Tydings-McDuffie») del Congreso de los Estados Unidos, aprobada el 24 de marzo de 1934[412]. En esa ley se hizo una distinción entre las obligaciones emitidas por Filipinas con la autorización del Congreso de los Estdos Unidos antes de 1934 y las demás deudas públicas. Se estableció que los Estados Unidos declinaban toda responsabilidad por las deudas del archipiélago posteriores a 1934. Así, se llegó a la conclusión de que los Estados Unidos se proponían mantener las deudas autorizadas por el Congreso y anteriores a 1934[413]. En lo concerniente a esas deudas, una ley de 7 de agosto de 1939 asignó el producto de los derechos de exportación de Filipinas al Tesoro estadounidense para la constitución de un fondo especial de amortización de las deudas contraídas por Filipinas antes de 1934 con autorización de los Estados Unidos. En las leyes de 1934 y 1939, se estableció que el archipiélago no podría repudiar los empréstitos autorizados por el Estado predecesor y que, si en la fecha de la independencia el fondo especial no bastara para el servicio de esa deuda autorizada, las Filipinas harían un pago para equilibrar la cuenta. En virtud de su Constitución (art. 17) y del Tratado de 4 de julio de 1946 con los Estados Unidos, las Filipinas asumieron todas las deudas y el pasivo del archipiélago.

15) El caso de la independencia de la India y el Pakistán constituye otro ejemplo de un Estado sucesor que ha aceptado las deudas del Estado predecesor. Habría que hablar más exactamente de los Estados sucesores, y en realidad nos hallamos en presencia de una sucesión doble por el hecho de la partición, al suceder el Pakistán a la India, que sucedía al Reino Unido. Se ha explicado que

> No hubo distribución directa de las deudas entre ambos dominios. La India seguía siendo responsable respecto de todas las obligaciones financieras, incluidos los préstamos y las garantías, del Gobierno central de la India británica [...]. Mientras que la India siguió siendo el único deudor de la deuda central, la parte del Pakistán en esta deuda, proporcionada al activo que recibió, se convirtió en una deuda para con la India[414].

No parece que se hicieran muchas distinciones relativas a las diferentes categorías de deuda. Una sola parece haber sido admitida por el Comité de Expertos constituido para recomendar el reparto del activo y del pasivo. Se trataba de la deuda pública compuesta de empréstitos permanentes, de bonos del tesoro y de empréstitos especiales, a la que se oponía la deuda no consolidada, que comprendía los depósitos de las cajas de ahorro y los depóstios bancarios. Esas diversas obligaciones fueron imputadas a la India, pero no se indica si se trataba de deudas propias del territorio dependiente, que en todo caso le habrían sido transmitidas, o de deudas del Estado predecesor, que habrían sido transmitidas así al Estado sucesor. El problema que atrajo principalmente la atención del Comité de Expertos parece haber sido establecer las modalidades de reparto de la deuda entre la India y el Pakistán. Un acuerdo de 1.° de diciembre de 1947 entre los dos Estados debía enunciar las consecuencias prácticas y determinar las contribuciones respectivas. Sin embargo, esa división no se ha puesto en práctica, debido a las divergencias de opinión entre ambos Estados en cuanto a las sumas de que se trata.

16) Los problemas nacidos de la sucesión de Indonesia al Reino de los Países Bajos se reflejan principalmente, en lo referente a las deudas, en dos documentos: el acuerdo de la Conferencia de la Mesa Redonda, firmado en La Haya el 2 de noviembre de 1949[415], y el decreto indonesio de 15 de febrero de 1956, que repudia la deuda, después de haber denunciado Indonesia, el 13 de febrero de 1956, los acuerdos de 1949[416]. En el acuerdo económico y financiero (que no es sino uno de los documentos de los «acuerdos de la Mesa Redonda») se encuentran consignadas las deudas que Indonesia aceptó tomar a su cargo[417]. El artículo 25 distingue cuatro series de deudas: *a*) una serie de seis empréstitos consoli-

[411] Feilchenfeld, *op. cit.*, págs. 329 a 343; véase también Moore, *op. cit.*, págs. 351 y ss., y Jèze, «L'emprunt dans les rapports internationaux...» *(loc. cit.)*, pág. 84.

[412] O'Connell, *State Succession... (op. cit.)*, pág. 433; G. Fischer, *Un cas de décolonisation — Les Etats-Unis et les Philippines*, París, Librairie générale de droit et de jurisprudence, 1960, pág. 264; y M. Whiteman, *Digest of International Law*, Wáshington (D.C.), U.S. Government Printing Office, 1963, vol. 2, págs. 211 a 213 y 854.

[413] Fischer, *op. cit.*, pág. 264.

[414] O'Connell, *State Succession... (op. cit.)*, pág. 404.

[415] Naciones Uidas, *Recueil des Traités*, vol. 69, pág. 3. Véase también O'Connell, *State Succession... (op. cit.)*, págs. 437 y 438; y Paenson, *op. cit.*, págs. 77 y 78.

[416] Rousseau, *Droit international public (op. cit.)*, págs. 451 y 452.

[417] Naciones Unidas, *Recueil des Traités*, vol. 69, págs. 253 a 259, proyecto de acuerdo financiero y económico, arts. 25 a 27.

dados; *b*) deudas para con terceros países; *c*) deudas para con el Reino de los Países Bajos; *d*) deudas internas de Indonesia.

17) No hay que tener en cuenta las dos últimas categorías de deudas. En efecto, las deudas de Indonesia respecto del Reino de los Países Bajos constituyen créditos del Estado predecesor, y no atañen por tanto al presente comentario. Las deudas internas de Indonesia en la fecha del traspaso de la soberanía están excluidas por definición del marco de este proyecto. Sin embargo, hay que señalar que esta categoría sigue siendo objeto de una gran indeterminación. El Estado predecesor interpretó más tarde esa disposición en el sentido de que incluía deudas que el Estado sucesor consideraba como «deudas de guerra» o «deudas odiosas». Parece que esto no sea ajeno a la denuncia y la repudiación de la deuda sobrevenidas en 1956[418].

18) Las otras dos categorías de deudas en las que sucede el Estado de reciente independencia comprenden: *a*) las deudas consolidadas del Gobierno de las Indias Neerlandesas[419] y la porción atribuida al mismo en la deuda nacional neerlandesa consolidada, consistentes en una serie de empréstitos emitidos antes de la segunda guerra mundial; *b*) algunas deudas específicas para con terceros Estados[420].

19) Durante las negociaciones de la Conferencia de la Mesa Redonda, Indonesia había planteado los problemas relativos al grado de autonomía que sus órganos poseían respecto de los de la metrópoli en el momento en que se habían concertado los empréstitos. También, y sobre todo, los plenipotenciarios indonesios habían evocado el problema del destino, de la utilización y del provecho de esos empréstitos para el territorio. Como en otros casos, parece que los resultados de las negociaciones de La Haya deben considerarse en su conjunto y en el contexto de un arreglo general. Las negociaciones dieron lugar a la creación de una «Unión neerlandesa-indonesia», que se disolvió en 1954. Poco después, en 1956, Indonesia repudió todas las deudas coloniales.

20) Por lo que respecta a la independencia de Libia, la Asamblea General de las Naciones Unidas resolvió el problema de la sucesión de Estados, incluida la sucesión en las deudas, en su resolución 388 A (V), de 15 de diciembre de 1950, titulada «Disposiciones económicas y financieras relativas a Libia», cuyo artículo IV disponía que «Libia estará exenta del pago de cualquier fracción de la deuda pública italiana».

21) Guinea alcanzó su independencia en 1958, después de su voto negativo en el referéndum constitucional de 28 de septiembre del mismo año que establecía la V República Francesa a la vez que la Comunidad Francesa. Un autor ha dicho: «Rara vez, en la historia de las relaciones internacionales, se habrá abierto tan brutalmente una sucesión de Estados»[421]. La ejecución de una reforma monetaria en Guinea llevó consigo la salida de ese país de la zona del franco. A ello se añadió el hecho de que las relaciones diplomáticas entre la antigua Potencia colonial y el Estado de reciente independencia quedaron suspendidas durante largo tiempo. Todas esas consideraciones no eran propias para favorecer la solución rápida de los problemas de sucesión de Estados nacidos hace una veintena de años. Sin embargo, parece tenderse ahora hacia un arreglo, desde la reanudación en 1975 de las relaciones diplomáticas entre los dos Estados. Pero no parece que el problema de las deudas haya revestido considerable importancia en las relaciones entre los dos Estados. Ese problema parece reducirse esencialmente a cuestiones de pensiones civiles y militares.

22) En lo concerniente a otros Estados de reciente independencia que habían sido anteriormente posesiones francesas en Africa, cabe señalar el caso de Madagascar[422]. En efecto, Madagascar, como todos los territorios de la antigua Francia de ultramar en general, estaba dotado de una personalidad jurídica que implicaba cierta autonomía financiera. La isla podía, pues, suscribir préstamos y utilizó esta facultad con ocasión de cinco empréstitos públicos en 1897, 1900, 1905, 1931 y 1942. La decisión en principio del empréstito era tomada en Madagascar por el Gobernador General. Este recibía el asesoramiento de diversos órganos administrativos y delegaciones económicas y financieras. Si el procedimiento hubiera terminado ahí, y el empréstito hubiera podido ser suscrito efectivmente por el público, se estaría en presencia de una deuda contraída en el simple marco de la autonomía financiera del territorio dependiente. Habría que calificar, pues, a ese empréstito de «deuda propia del territorio», y no se la podría vincular al Estado predecesor; por consiguiente, se debería descartar su estudio del marco del presente comentario[423]. Pero parece que la Potencia administradora había de adoptar otra decisión. El proceso de decisión, iniciado en Madagascar, no concluía más que en el marco de las

[418] Véase «L'Indonésie répudie sa dette envers les Pays-Bas» en *La libre Belgique* del 12 de agosto de 1956, citado en *Problèmes économiques*, París, La documentation française, N.° 452, 28 de agosto de 1956, págs. 17 y 18.

[419] Se ha sostenido que estas deudas fueron contraídas por el territorio dependiente en nombre propio y por su propia cuenta [Rousseau, *Droit international public (op. cit.)*, pág. 451; O'Connell, *State Succession... (op. cit.)*, pág. 437]. Sin embargo, esos empréstitos fueron contratados en realidad en virtud de leyes neerlandesas; por tanto, podría decirse que las deudas fueron contraídas por la Potencia metropolitana y por cuenta del territorio dependiente.

[420] Esto representaba deudas contraídas en virtud del Plan Marshall, así como deudas para con los Estados Unidos en 1947, para con el Canadá en 1945 y para con Australia en 1949.

[421] P.-F. Gonidec, citado por G. Tixier en «La succession à la régie des chemins de fer de l'A.O.F.», *Annuaire français de droit international, 1965*, París, vol. XI, pág. 921.

[422] Véase Bardonnet, *op. cit.*

[423] Por una razón diferente, en este comentario hay que prescindir del primer empréstito malgache de 1897. Había sido suscrito por un período de 60 años y su reembolso había terminado en 1957, antes de la fecha de la independencia. Cualquiera que sea la calificación admitida, ya sea como deuda exclusiva del territorio o como deuda que se vincula a la metrópoli, en todo caso ese empréstito no podría atañer evidentemente a la sucesión de Estados. Es un asunto exclusivamente colonial. En cambio, los otros empréstitos interesan a la sucesión de Estados por el hecho de que sus consecuencias financieras han proseguido en el marco de la descolonización.

leyes y reglamentos del gobierno central de la Potencia administradora. Podía tratarse de una aprobación dada por un dcreto adoptado en Consejo de Estado o por una ley. En realidad, todos los empréstitos malgaches fueron objeto de una autorización legislativa por parte de la metrópoli[424]. Podía decirse que esa autorización constituía una condición esencial del empréstito, una condición *sine qua non,* sin la que la emisión del empréstito resultaba imposible. El poder de obligarse realmente en esa materia pertenecía sólo a la Potencia administradora y, al hacerlo, ésta asumía una obligación que se podría asimilar a las garantías requeridas por el BIRF, cuyo efecto es conferir al Estado predecesor «la condición de deudor principal y no sólo de garante» (véase *infra,* párrs. 54 a 57).

23) Estas deudas fueron asumidas por la República Malgache, que, al parecer, no hizo ninguna protesta respecto a ellas. Los negociadores del Acuerdo de cooperación en materia monetaria, económica y financiera entre la República Francesa y la República Malgache, de 27 de junio de 1960, no tuvieron que prever, pues, disposiciones particulares para esa sucesión. Posteriormente, a raíz de un cambio de régimen, el Gobierno de Madagascar denunció el Acuerdo de 1960 el 25 de enero de 1973[425].

24) El antiguo Congo Belga obtuvo la independencia el 30 de junio de 1960 de conformidad con el artículo 259 de la ley belga de 19 de mayo de 1960. Estalló la guerra civil y se rompieron las relaciones diplomáticas entre ambos Estados desde 1960 hasta 1962. El problema de la sucesión de Estados no se resolvió hasta cinco años más tarde dentro del marco de dos convenciones fechadas el 6 de febrero de 1965. La primera se refiere al «arreglo de las cuestiones relativas a la deuda pública y a la cartera de la colonia del Congo Belga»[426]. La segunda se refiere a los estatutos del «fondo belgacongoleño de amortización y de gestión»[427].

25) La clasificación de las deudas se hizo en el artículo 2 de la Convención sobre el arreglo de las cuestiones relativas a la deuda pública y a la cartera de la colonia del Congo Belga, que distinguía tres categorías de deudas: 1) «la deuda expresada en francos congoleños, así como la deuda expresada en divisas, en posesión de los organismos públicos del Congo al 30 de junio de 1960» 2) «la deuda expresada en divisas y garantizada por Bélgica»; 3) «la deuda expresada en divisas y no garantizada por Bélgica, con excepción de los títulos de esta deuda que están en posesión de los organismos públicos del Congo». Esta clasificación conducía en fin de cuentas a la distinción entre deuda interior y deuda exterior.

26) La deuda interior requiere muy poca atención aquí, no por ser «interior», sino porque estaba en posesión de los organismos públicos del Congo[428], o, como precisa un autor, lo estaba en sus «tres cuartas partes»[429]. Se confundía, pues, con las deudas de los servicios públicos locales y no era posible tomarla como deuda de Estado del Estado predecesor.

27) La deuda exterior se subdividía en deuda exterior garantizada y deuda exterior no garantizada. La deuda exterior garantizada o cedida por Bélgica comprende dos categorías de deudas que figuran en una lista 3 anexa a la citada Convención[430]. La primera concierne a la deuda congoleña para la que Bélgica sólo intervino como garante. Es una deuda expresada en divisas (dólares de los Estados Unidos, francos suizos y otras divisas). Se puede citar así dentro de esta categoría a las convenciones de préstamo concertadas entre el Congo Belga y el Banco Mundial y mencionadas en el artículo 4 de la Convención belga-congoleña. La garantía y la responsabilidad de Bélgica no podían naturalmente alcanzar, en lo que concierne a los préstamos del Banco Mundial, sino a los «retiros efectuados por el Congo Belga antes del 30 de junio de 1960», es decir, antes de la independencia. Al conceder su garantía, parece que Bélgica tuvo la intención de actuar «en calidad de deudor principal y no solamente de fiador». Según las propias disposiciones de los acuerdos del Banco Mundial, este carácter de deuda de Estado del Estado predecesor aparece aún más nítidamente en la segunda categoría de deudas garantizadas por Bélgica.

28) La segunda categoría de deuda exterior constituye lo que se llamaba la «deuda cedida»; concierne a los «empréstitos suscritos por Bélgica cuyo producto fue cedido al Congo Belga»[431]. La calidad de deuda de Estado del Estado predecesor resalta en este ejemplo con particular nitidez. Bélgica ya no es un simple garante; la obligación recae directamente en ella. Es ella, y sólo ella, la deudora.

29) Estos dos tipos de deuda, garantizada o cedida, debían quedar a cargo de Bélgica. Es lo que prevé el artículo 4 de la Convención para el arreglo de las cuestiones relativas a la deuda pública en los términos siguientes:

> 1. Bélgica asume por todos los conceptos la responsabilidad exclusiva de la deuda pública mencionada en la lista 3 que se anexa a la presente Convención de la que forma parte integrante. [Los párrafos precedentes describen el contenido de esta lista 3.]
>
> [...]
>
> 2. En lo que concierne a las convenciones de préstamo concertadas entre el Congo Belga y el Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento, la parte de la deuda pública mencionada en el párrafo 1 del presente artículo sólo comprende los retiros efectuados por el Congo Belga antes del 30 de junio de 1960 en ejecución de esas convenciones[432].

[424] Véase ley de 5 de abril de 1897; ley de 14 de abril de 1900; ley de 19 de marzo de 1905; ley de 22 de febrero de 1931; y ley de 16 de abril de 1942. Para más detalles, véase el cuadro de los empréstitos públicos malgaches en Bardonnet, *op. cit.,* pág. 650.

[425] Véase Rousseau, *Droit international public (op. cit.),* pág. 454.

[426] Naciones Unidas, *Recueil des Traités,* vol. 540, pág. 227.

[427] *Ibid.,* pág. 275.

[428] Una lista de esos organismos y fondos figura como anexo a la Convención (*ibid.,* pág. 252).

[429] C. Lejeune, «Le contentieux financier belgo-congolais», *Revue belge de droit international,* Bruselas, 1969-2, pág. 546.

[430] Naciones Unidas, *Recueil des Traités,* vol. 540, pág. 254.

[431] *Ibid.,* pág. 256.

[432] *Ibid.,* pág. 230.

30) La deuda exterior no garantizada por Bélgica, expresada en divisas en el caso del empréstito «Dillon» emitido en los Estados Unidos y en moneda belga en otros casos, estaba en posesión, según escribe un autor, de «los que se han llamado "portadores de rentas coloniales", que eran belgas en un 95 %»[433]. Parece tratarse de un tipo de «deuda colonial» que quedaría fuera de este comentario. Podría tener cabida en él, no obstante, si se acepta el criterio de un autor de «que la autonomía financiera del Congo Belga era puramente formal y que la administración de la colonia estaba totalmente en manos de las autoridades belgas»[434]. Pero ni Bélgica, ni menos aún el Congo, aceptaron hacerse cargo de esta deuda, y ambos Estados evitaron la dificultad estableciendo una institución internacional particular encargada de tomar por su cuenta dicha deuda. Es lo que traducen los artículos 5 a 7 de la Convención sobre el arreglo de las cuestiones relativas a la deuda pública, por los que se creó un fondo[435].

31) La creación y la dotación conjuntas de este fondo, «institución autónoma de derecho público internacional», acarreaba dos consecuencias:

a) Ninguno de los dos Estados tenía al hacerlo la «intención de reconocerse como deudor. Es lo que expresa el artículo 14 de la Convención:

El arreglo de la deuda pública del Congo Belga, que es materia de las disposiciones que preceden, constituye una solución mediante la cual cada una de las Altas Partes Contratantes reserva su posición jurídica en lo que concierne al reconocimiento de la deuda pública del Congo Belga.

b) Los dos Estados consideraban, no obstante, que el asunto había hallado una solución definitiva. Es lo que anuncia el primer apartado del artículo 18 de la misma Convención:

Dado que las disposiciones que anteceden tienen el objeto de arreglar definitivamente los problemas a los que ellas se refieren, las Altas Partes Contratantes renuncian a toda discusión futura así como a cualquier acción o recurso tanto con respecto a la deuda pública como con respecto a la cartera del Congo Belga. Se declaran mutuamente liberadas en forma total e irrevocable de cualquier responsabilidad por cualquier acto de gestión o ejecutado por una u otra de ellas en lo que concierne a la deuda pública y la cartera del Congo Belga antes de la fecha de entrada en vigencia de la presente Convención.

32) En el caso de la independencia de Argelia, el artículo 18 de la Declaración de principios relativa a la cooperación económica y financiera, contenida en los «Acuerdos de Evián»[436], preveía la sucesión del Estado argelino en los derechos y en las obligaciones de Francia en Argelia. Pero ni esta declaración de principios, ni las otras contenidas en los Acuerdos de Evián, se referían expresamente a las deudas públicas, ni menos aún a las distintas categorías de éstas, hasta el punto de que los autores han considerado que los Acuerdos de Evián eran muchos acerca de este capítulo[437].

33) Las negociaciones entre ambos países sobre las deudas públicas continuaron desde 1963 hasta fines de 1966. Culminaron con diversos acuerdos, entre los que el más importante era el de 23 de diciembre de 1966 que concluía la controversia financiera entre ambos países mediante el pago por Argelia a Francia de una suma global de 400 millones de francos (40.000 millones de francos antiguos). Argelia no parece haber sucedido en las «deudas de Estado del Estado predecesor» al efectuar tal pago, porque de lo contrario habría pagado esta suma no al Estado predecesor, que por definición habría sido el deudor, sino a los eventuales terceros acreedores de Francia por su actividad anterior en Argelia. Se trataba más bien de deudas que podrían designarse como deudas diversas nacidas del traspaso de todos los servicios públicos al Estado de reciente independencia, asumidas por él en compensación por ese traspaso, o tomadas a su cargo por él a título de rescate de ciertos bienes. Son así deudas *ex post facto* que corresponden a lo que debía pagar el Estado sucesor al Estado predecesor por el arreglo definitivo de la sucesión de Estados. Argelia no asumía deudas de Estado de Francia (con respecto a terceros Estados) vinculadas a las actividades de Francia en Argelia.

34) En las negociaciones, Argelia adujo que no había aceptado suceder en las «obligaciones» de Francia sino como contrapartida de ciertos compromisos franceses respecto de la Argelia independiente. En efecto, según la Declaración de principios citada, una «contribución francesa al desarrollo económico y social de Argelia» así como «facilidades de colocación en territorio francés de productos excedentes de Argelia [vino]»[438], debían constituir la contrapartida de las obligaciones asumidas por Argelia en virtud del artículo 18 de la Declaración. Tal compromiso «contractual» entre Argelia y Francia no podía considerarse válido, según los negociadores argelinos, sino con dos condiciones: *a*) que las obligaciones respectivas fueran equilibradas, y *b*) que la situación financiera legada fuera sana.

35) Argelia se había negado también a asumir las deudas correspondientes a empréstitos efectuados por Francia para emprender, durante la guerra de independencia, realizaciones económicas en Argelia. La delegación argelina había aducido que esas realizaciones habían sido hechas dentro de un contexto político y militar determinado, en interés de la población francesa y de la presencia francesa en general, y que se insertaban en el marco global de la estrategia económica francesa, puesto que era notorio el carácter de complementariedad de

[433] Lejeune, *loc. cit.*, pág. 546.

[434] Rousseau, *Droit international public (op. cit.)*, pág. 453.

[435] Véase el párrafo 1 del artículo 5 de la Convención:

«Bélgica y el Congo crean conjuntamente, por la presente Convención, una institución autónoma de derecho público internacional denominada "Fondo belga-congoleño de amortización y de gestión", en adelante designado por la palabra "Fondo". En una convención particular se establecen los estatutos del Fondo.»

Este Fondo recibe una dotación anual por ambos Estados en francos belgas a razón de 2/5 para Bélgica y 3/5 para el Congo (art. 11 de la misma Convención).

[436] Echange de lettres et déclarations adoptées le 19 mars 1962 à l'issue des pourparlers d'Evian, constituant un accord entre la France et l'Algérie (Naciones Unidas, *Recueil des Traités*, vol. 507, pág. 25).

[437] Rousseau, *Droit international public (op. cit)*, pág. 454, y O'Connell, *State Succession... (op. cit.)*, págs. 444 a 446.

[438] Naciones Unidas, *Recueil des Traités*, vol. 507, págs 56 y 58.

la casi totalidad de las inversiones decididas por Francia en Argelia. Los argelinos recordaron además las desinversiones masivas llevadas a cabo, durante los meses que precedieron a la independencia, con la partida de la población francesa. Argelia no podía pagar inversiones cuando no sólo habían desaparecido las rentas correspondientes, sino que incluso se había manifestado un fenómeno de desinversión.

36) Una parte notable de estas realizaciones económicas había acarreado una deuda imputada a Argelia cuando aún era dependiente. Los negociadores argelinos hicieron saber entonces que, en el contexto de ese período de siete años y medio de guerra, la garantía de Argelia había sido comprometida demasiado generosamente por la Potencia administradora por razones políticas en un gran número de empréstitos, cosa que había comprometido gravemente la gestión del Tesoro argelino. Finalmente, los negociadores argelinos rechazaron el trapaso de ciertas «deudas odiosas» o deudas de guerra que Francia había cargado a la cuenta de Argelia.

37) Esta breve reseña, que revela hasta qué punto se controvertía incluso la cuestión de cómo calificar las deudas (deudas de Estado francesas o deudas propias del territorio dependiente), indica la complejidad de la controversia financiera argelino-francesa, que los negociadores resolvieron en definitiva a fines de 1966[439].

38) En cuanto a la independencia de las posesiones británicas, parece que los préstamos recibidos por las colonias británicas fueron efectuados por las autoridades coloniales y constituían cargas sobre los ingresos coloniales exclusivamente[440]. Según la práctica seguida, al lograr la independencia, las antiguas colonias británicas sucedían en cuatro categorías de préstamos: préstamos concertados en virtud de las leyes sobre valores coloniales; préstamos del BIRF; préstamos para el bienestar y el desarrollo coloniales; y otros capitales obtenidos en los mercados bursátiles de Londres o locales[441]. Así, parece que estas deudas se consideran como deudas propias del territorio dependiente y por consiguiente quedan fuera del proyecto de artículos, dada la definición de deudas de Estado como deudas del Estado predecesor.

La situación financiera en los Estados de reciente independencia.

39) No es posible codificar o desarrollar progresivamente el derecho internacional sin tener en cuenta el contexto político y económico en que se desenvuelve el mundo actual. La Comisión cree que debe reflejar las preocupaciones y necesidades de la comunidad internacional en las normas que propone a dicha comunidad. Por ello, no se puede elaborar un sistema normativo de las deudas de Estado que han de asumir los Estados de reciente independencia sin conocer, en mayor o menor medida, la situación en que se encuentran varios de ellos.

40) Desgraciadamente, no se dispone de datos estadísticos que permitan determinar con precisión hasta qué punto la situación de grave endeudamiento de los países de que se trata se debe por una parte al hecho de haber alcanzado la independencia y haber asumido algunas deudas en el marco de la sucesión de Estados y, por la otra, a los préstamos que han tenido que obtener, en su carácter de Estados soberanos, para tratar de salir del subdesarrollo[442]. Igualmente, los elementos estadísticos pertinentes que abarcan el conjunto de los países en desarrollo no se pueden desglosar fácilmente para individualizar e ilustrar la situación concreta de los Estados de reciente independencia después de la segunda guerra mundial. Las cifras que figuran más adelante se refieren a la deuda exterior de los países en desarrollo, inclusive los países latinoamericanos, esto es, aquellos en que el proceso de descolonización se efectuó hace mucho tiempo. Lo que aquí se persigue no es tanto demostrar en cifras exactas la carga financiera creada por el hecho de que los Estados de reciente independencia hayan asumido deudas de los Estados predecesores como señalar un dramático contexto de endeudamiento general, válido para la mayoría de los países en desarrollo. Este contexto y esta situación confieren a la sucesión de Estados un matiz particular y específico en lo que respecta a los Estados de reciente independencia, que, normalmente, no se encuentra en relación con otros tipos de sucesión.

41) El endeudamiento cada vez mayor de estos países se ha convertido en un fenómeno de orden estructural, cuyas manifestaciones profundas se revelaron con mucha antelación a la actual crisis económica internacional. Ya en 1960, la deuda pública exterior de los países en desarrollo alcanzaba una suma equivalente a varios miles de millones de dólares. En el curso del decenio de 1960, la deuda total de los 80 países en desarrollo estudiados por la UNCTAD aumentó a una tasa anual del 14%, de manera que la deuda pública externa de estos 80 países a fines de 1969 ascendía a 59.000 millones de dólares[443]. En ese mismo año, se calculaba en 11.000 millones de dólares la suma que desembolsaban esos países exclusivamente por concepto de servicio de la deuda pública y repatriación de utilidades[444]. Desde en-

[439] Según un autor, el acuerdo de 1966 constituía «una solución conciliatoria» [Rousseau, *Droit international public (op. cit)*, pág. 454].

[440] O'Connell, *State Succession... (op. cit)*, pág. 423.

[441] *Ibid.*, pág. 424.

[442] Las estadísticas publicadas, o accesibles, de los organismos internacionales económicos o financieros no ofrecen cifras lo bastante detalladas para poder separar las deudas anteriores a la independencia de las posteriores a ésta. La OCDE ha publicado diversos estudios y varios cuadros en los que se clasifican las deudas por país deudor, por tipo de acreedor y por tipo de deuda, pero sin que se pueda concluir si se trata de deudas «coloniales» (OCDE, *Engagements totaux des pays en développement vis-à-vis de l'étranger*, París, 1974).

[443] Véase el informe de la secretaría de la UNCTAD titulado *Problemas de la deuda de los países en desarrollo* (publicación de las Naciones Unidas, N.° de venta: S.72.II.D.12), párr. 12.

[444] Véase *Actas de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo, tercer período de sesiones*, vol. III, *Financiación y comercio invisible* (publicación de las Naciones Unidas, N.° de venta: S.73.II.D.6), «La salida de recursos financieros de los países en desarrollo: nota de la secretaría de la UNCTAD» (TD/118/Supp.5), párr. 4.

tonces, sólo el servicio de la deuda pública de algunos países en desarrollo equivalía a más del 20% del total de sus ingresos de exportación. En su informe anual correspondiente a 1980, el Banco Mundial estimó que, para fines de 1979, el monto no amortizado de la deuda dispersa a mediano y a largo plazo de las fuentes privadas y públicas de los países en desarrollo ascendería a 376.000 millones de dólares[445]. Se estimaba que los pagos para el servicio de esa deuda ascenderían a 69.000 millones de dólares.

42) Este considerable aumento de la deuda externa se tradujo para algunos países en una carga intolerable sobre todo en el caso de varios países en desarrollo que se encontraban en una situación alarmante:

> En el curso de los últimos años, un número cada vez mayor de países en desarrollo ha tenido que hacer frente a crisis de endeudamiento que exigieron operaciones para aliviar sus deudas. Entre ellos, Argentina, Bangladesh, el Brasil, Chile, Ghana, la India, Indonesia, el Pakistán, Perú y Turquía han tenido que renegociar deudas multilaterales, en algunos casos más de una vez. Además, una docena de países han tenido que renegociar deudas bilaterales. Las crisis de endeudamiento entrañan transtornos económicos en los países en desarrollo y perturban las relaciones entre acreedores y deudores. Quienes proporcionan recursos y quienes se benefician de ellos deben establecer una transferencia internacional de recursos que sirva para evitar a los países en desarrollo las dificultades que dimanan de su endeudamiento[446].

43) La considerable aceleración de la inflación en las economías industrializadas a partir de 1973 había de tener graves consecuencias para los países en desarrollo, que dependen en gran medida de esas economías para sus importaciones, y agravar así su deuda externa.

44) El déficit corriente de los países en desarrollo no exportadores de petróleo aumentó de 9.100 millones de dólares en 1973 a 27.500 millones de dólares en 1974 y a 35.000 millones de dólares en 1976[447]. Estos déficit se tradujeron en un aumento enorme de la deuda exterior pendiente de los países en desarrollo y del servicio de esa deuda en 1974 y 1975. Un estudio reciente del FMI revela que el total de la deuda pública garantizada pendiente de esos países aumentó de unos 62.000 millones de dólares en 1973 a una cifra estimada en 95.600 millones de dólares en 1975, lo que representa un aumento superior al 50%[448].

45) Además, al mismo tiempo que se agravaba el endeudamiento de los países en desarrollo, la asistencia oficial para el desarrollo disminuía en valores relativos; el volumen de este tipo de transferencia siguió siendo muy inferior al mínimo del 1% del PNB requerido en la Estrategia Internacional del Desarrollo. En el mismo período y en forma paralela con esta tendencia, las transferencias inversas de recursos por concepto de repatriación de utilidades de los inversionistas de países desarrollados en los países en desarrollo aumentaban considerablemente. El mejoramiento en cifras absolutas registrado en la transferencia de recursos hacia los países en desarrollo encubre en realidad un agravamiento de la deuda de éstos. En efecto, se ha estimado que el porcentaje global del servicio de la deuda en relación con los ingresos de exportación era del 29% en 1977, en comparación con el 9% en 1965.

46) En las deliberaciones de muchas reuniones internacionales, de las que pueden servir de ejemplo las mencionadas en este párrafo y en los dos siguientes, se refleja una preocupación por el problema de la deuda. No ha sido fácil lograr soluciones que agraden a la vez a los países en desarrollo y a los Estados acreedores industrializados, para remediar una situación tan dramática. Los países deudores han indicado que, a su juicio, las condiciones de endeudamiento son tales que, si no son reconsideradas, podrían neutralizar todos los esfuerzos en pro del desarrollo[449].

47) Algunos Estados de reciente independencia han planteado el problema de la cancelación de las deudas de los antiguos países coloniales[450]. La Asamblea Gene-

[445] BIRD, *Rapport annuel,* 1980, Wáshington (D.C), págs. 20 y 21.

[446] OCDE, *Les problèmes d'endettement des pays en développement,* París, 1974, pág. 3.

[447] FMI, «World economic outlook: Developments and prospects in the non-oil primary producing countries», pág. 4, cuadro 1.

[448] *Ibid.,* cuadro 8. Las cifras difieren de las del BIRF a causa de la diferencia en las muestras seleccionadas, los elementos utilizados y la metodología para el cálculo.

[449] En la Cuarta Conferencia de Jefes de Estado o de Gobierno de los Países no Alineados, celebrada en Argel en 1973, el problema se planteó en la forma siguiente:

> «Las consecuencias para el presente y futuro desenvolvimiento de los países en desarrollo derivadas de la carga de la deuda exterior contraída en condiciones onerosas, deberían neutralizarse mediante una acción internacional apropiada [...].
>
> »Deben aplicarse medidas apropiadas para aliviar la pesada carga del servicio de la deuda, entre otras la de proceder a una nueva ordenación del sistema.» [Documentos de la Cuarta Conferencia de Jefes de Estado o de Gobierno de los Países no Alineados, «Programa de acción para la cooperación económica», sección titulada «Sistemas monetarios y financieros internacionales», párrs. 6 y 7 (A/9330 y Corr.1, pág. 85).]

[450] Haciendo uso de la palabra ante la Asamblea General de las Naciones Unidas en su sexto período extraordinario de sesiones, en su carácter de Presidente de la Cuarta Conferencia de Jefes de Estado o de Gobierno de los Países no Alineados, el Jefe de Estado de Argelia declaró:

> «A este respecto sería muy conveniente examinar el problema de la deuda actual de los países en desarrollo. Este examen debería contemplar la anulación de la deuda en gran número de casos y, en otros, una refinanciación en mejores condiciones en cuanto a plazos de pago y tasas de interés.» (*Documentos Oficiales de la Asamblea General, sexto período extraordinario de sesiones, Sesiones plenarias,* 2208.ª sesión, párr. 136.)

En el segundo período de sesiones de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo, celebrado en Nueva Delhi, el Sr. L. Nègre, Ministro de Hacienda de Malí, declaró en la 58.ª sesión plenaria:

> «Muchos países podían haber puesto legítimamente en tela de juicio la validez legal de las deudas contraídas bajo la dominación de las Potencias extranjeras [...] los países en desarrollo piden a sus acreedores que muestren más espíritu de justicia y proponen que en este período de sesiones de la Conferencia proclamen, en primer lugar, la cancelación de todas las deudas contraídas durante el período colonial [...].» [*Actas de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo, segundo período de sesiones,* vol. I (y Corr.1 y 3 y Add.1 y 2), *Informe y Anexos* (publicación de las Naciones Unidas, N.º de venta: S.68.II.D.14), anexo V, párr. 7.]

En el curso de un viaje oficial al Africa de habla francesa, el Presidente de la República Francesa, Georges Pompidou, decidió cancelar una deuda de 14 países africanos y malgache que se cifraba en unos

(Continua en la página siguiente)

ral, en su resolución 3202 (S-VI), de 1.° de mayo de 1974, aprobó el Programa de acción sobre el establecimiento de un nuevo orden económico internacional, que dispuso, en el punto 2 de la sección II, que debía hacerse todo lo posible con miras a tomar, entre otras, las siguientes medidas:

f) Adopción de medidas apropiadas urgentes, incluso en el plano internacional, para mitigar las consecuencias negativas para el desarrollo actual y futuro de los países en desarrollo derivadas de la carga de la deuda externa contraída en condiciones poco favorables;

g) Renegociación de la deuda, caso por caso, con miras a concertar acuerdos para la anulación, moratoria o reajuste de la deuda, o la concesión de subsidios para el pago de intereses.

48) En la resolución 31/158 de la Asamblea General, de 21 de diciembre de 1976 y relativa a los «Problemas de la deuda de los países en desarrollo», se declaraba:

La Asamblea General,

[...]

Convencida de que la situación que enfrentan los países en desarrollo puede ser mitigada con medidas de socorro decididas y urgentes con respecto [...] a sus deudas oficiales [...],

Reconociendo que, en las actuales circunstancias, hay en las dificultades del servicio de la deuda con que tropiezan varios países en desarrollo suficientes elementos comunes que justifican la adopción de medidas generales en relación con sus deudas existentes,

Reconociendo las circunstancias particularmente difíciles y la carga de la deuda que sobrellevan los países en desarrollo más gravemente afectados, los países menos adelantados y los países sin litoral e insulares,

1. *Considera* que como parte integrante del establecimiento del nuevo orden económico internacional debe darse una nueva orientación a los procedimientos de reorganización de la deuda contraída con los países desarrollados, desechando la modalidad preexistente, primordialmente comercial, y adoptando un criterio de desarrollo;

2. *Afirma* la urgencia de llegar a una solución general y efectiva de los problemas de la deuda de los países en desarrollo;

3. *Conviene* en que las futuras negociaciones sobre las deudas deben entablarse en el contexto de los objetivos de desarrollo internacionalmente convenidos, de los objetivos nacionales de desarrollo y de la cooperación financiera internacional, y en que la reorganización de la deuda de los países en desarrollo interesados debe llevarse a cabo de conformidad con los objetivos, procedimientos e instituciones concebidos con ese propósito;

4. *Subraya* que todas esas medidas deben ser consideradas y aplicadas de forma que no perjudiquen el crédito de ningún país en desarrollo;

5. *Insta* a la Conferencia sobre Cooperación Económica Internacional a que llegue a un pronto acuerdo sobre la cuestión del alivio inmediato y general de la carga de las deudas oficiales de los países en desarrollo, en particular de los más gravemente afectados, menos adelantados, sin litoral e insulares, así como sobre la reorganización de la totalidad del sistema de renegociación de las deudas, a fin de darle una orientación basada en el desarrollo en vez de una orientación comercial.

[...]

49) La Conferencia sobre Cooperación Eocnómica Internacional (llamada a veces «Conferencia Norte-Sur») no llegó a un acuerdo final sobre el problema del alivio o la reorganización de la deuda. La Asamblea General aprobó, el 19 de diciembre de 1977, la resolución 32/187 titulada «Problemas de la deuda de los países en desarrollo», que, entre otras cosas, dice así:

La Asamblea General,

[...]

Preocupada por el hecho de que muchos países en desarrollo sufren dificultades extremas en el servicio de su deuda externa y no pueden ejecutar o iniciar importantes proyectos de desarrollo, de que el crecimiento de los países en desarrollo más gravemente afectados, de los países menos adelantados y de los países sin litoral e insulares durante la primera mitad del presente decenio ha sido sumamente insatisfactorio y de que su ingreso per cápita casi no ha aumentado,

Considerando que la adopción de medidas sustanciales de alivio de la deuda en favor de los países en desarrollo es indispensable y resultaría en una corriente importante de recursos no vinculados que muchos países en desarrollo necesitan urgentemente,

[...]

Observando que el programa de medidas especiales de 1.000 millones de dólares ofrecido por los países desarrollados donantes en la Conferencia sobre Cooperación Económica Internacional cubrirá menos de la tercera parte de los pagos anuales en concepto de servicio de la deuda de los países más gravemente afectados y de los países menos adelantados, y que es preciso todavía que ellos adopten medidas sustantivas para aplicar ese programa,

[...]

2. *Exhorta* a la Junta de Comercio y Desarrollo a que, en su período de sesiones a nivel ministerial, adopte decisiones satisfactorias sobre:

a) El alivio generalizado, por los países desarrollados, de la deuda oficial de los países en desarrollo, en especial de los países en desarrollo más gravemente afectados, los países menos adelantados y los países sin litoral e insulares, en el contexto de un aumento sustancial de las corrientes de asistencia oficial para el desarrollo hacia los países en desarrollo;

b) La reorganización de todo el sistema de renegociación de la deuda a fin de orientarlo hacia el desarrollo y de que se traduzca en reorganizaciones adecuadas, equitativas y coherentes de la deuda;

c) Los problemas creados por el acceso inadecuado de la mayoría de los países en desarrollo a los mercados internacionales de capital, en especial el peligro de acumulación de los pagos que causan los cortos plazos de tales préstamos;

3. *Acoge con beneplácito* las medidas adoptadas por algunos países desarrollados para cancelar las deudas oficiales que han contraído con ellos determinados países en desarrollo, y la decisión de prestar en lo futuro asistencia oficial para el desarrollo en forma de donaciones a favor de los países más gravemente afectados y de los países en desarrollo menos adelantados, e insta a que otros países desarrollados tomen decisiones análogas;

4. *Recomienda* que las instituciones multilaterales de financiación del desarrollo se comprometan a facilitar recursos financieros adicionales a los países en desarrollo que experimentan dificultades en el servicio de la deuda.

50) Atendiendo a lo dispuesto en la resolución 32/187 de la Asamblea General, en la tercera parte (ministerial) de su noveno período extraordinario de sesiones, la Junta de Comercio y Desarrollo aprobó la resolución 165 (S-IX) titulada «Problemas de la deuda y del desarrollo de los países en desarrollo». Dicha resolución, entre otras cosas, dice así:

La Junta de Comercio y Desarrollo,

[...]

Observando que los países desarrollados se han comprometido a responder rápida y constructivamente, en un marco multilateral, a las peticiones individuales de los países en desarrollo que experimentan

(Continuación de la nota 450.)

1.000 millones de francos. Este gesto, que fue bien acogido, no se refería a deudas tal como están concebidas en el marco de este estudio, que no se ocupa de los créditos del Estado predecesor (que constituyen los bienes de Estado de ese Estado). Véase *Journal officiel de la République française, Lois et décrets,* París, 20 de julio de 1974, 106.° año, N.° 170, pág. 7577.

dificultades de servicio de la deuda, y en particular a las de los menos adelantados y los mas gravemente afectados de esos paises,

Reconociendo la importancia de las caracteristicas que puedan servir de guia en futuras operaciones relacionadas con los problemas de la deuda, como base para considerar con flexibilidad los casos individuales,

Recordando asimismo los compromisos adquiridos internacionalmente por los paises desarrollados donantes de aumentar el volumen y mejorar la calidad de su asistencia oficial para el desarrollo,

Consciente de que una de las tareas urgentes que la comunidad internacional tiene ante si es la de hallar los medios de resolver esos problemas,

Conviene en las siguientes decisiones

A

1 Los miembros de la Junta examinaron diversas propuestas formuladas por paises en desarrollo y por paises desarrollados de economia de mercado

2 La Junta reconoce que muchos de los paises en desarrollo mas pobres, y particularmente los menos adelantados de entre ellos, hacen frente a serios problemas de desarrollo y, en algunos casos, a serias dificultades para el servicio de la deuda

3 La Junta toma nota con interes de las sugerencias del Secretario General de la UNCTAD respecto de un reajuste de las condiciones de la asistencia oficial bilateral para el desarrollo concedida anteriormente a fin de armonizarlas con las condiciones mas favorables que actualmente prevalecen

4 Los paises desarrollados donantes trataran de adoptar medidas para introducir ese reajuste en las condiciones de la asistencia oficial bilateral para el desarrollo concedida anteriormente, u otras medidas equivalentes, como medio de mejorar las corrientes netas de la asistencia oficial para el desarrollo a fin de respaldar los esfuerzos de desarrollo de esos paises en desarrollo a la luz de objetivos y conclusiones internacionalmente convenidos respecto de la ayuda

5 Al aplicar esas medidas, cada pais desarrollado donante determinara la distribucion y las corrientes netas de la asistencia dentro del contexto de su propia politica de ayuda

6 De este modo, deberian mejorar para los paises receptores las corrientes netas de asistencia oficial para el desarrollo en formas adecuadas y en condiciones muy favorables

[ ]

B

8 De conformidad con la resolucion 94 (IV) de la Conferencia, la Junta examino la intensa labor realizada en la UNCTAD y en otros foros internacionales en lo tocante a la identificacion de las caracteristicas de situaciones anteriores que podrian servir de guia en futuras operaciones relacionadas con los problemas de la deuda de los paises en desarrollo interesados

9 La Junta toma nota con aprecio de las contribuciones hechas por el Grupo de los 77 y por algunos miembros del Grupo B

10 Los diversos enfoques adoptados en esta labor tienen en comun ciertos conceptos basicos, entre los que se cuentan los siguientes

a) El examen internacional del problema de la deuda de un pais en desarrollo se iniciaria unicamente a peticion expresa del pais deudor interesado,

b) Ese examen se realizaria dentro de un marco multilateral apropiado integrado por las partes interesadas y con la ayuda que conviniera de los organismos internacionales competentes a fin de garantizar una accion oportuna, teniendo en cuenta la naturaleza del problema, que puede variar entre dificultades graves de balanza de pagos que requieren una accion inmediata y situaciones a mas largo plazo que guarden relacion con problemas estructurales, financieros y de transferencia de recursos y requieran medidas apropiadas a mas largo plazo,

c) La accion internacional, una vez convenida por las partes interesadas, tendria debidamente en cuenta la situacion y la actuacion económicas y financieras del pais, sus perspectivas y capacidad de desarrollo y los factores externos, teniendo presentes los objetivos internacionalmente convenidos para el desarrollo de los paises en desarrollo,

d) La reorganizacion de la deuda protegeria equitativamente los intereses tanto de los paises deudores como de los paises acreedores, en el contexto de la cooperacion economica internacional

[ ][451]

51) El 5 de diciembre de 1980, la Asamblea General aprobó en su resolución 35/56 la Estrategia Internacional del Desarrollo para el Tercer Decenio de las Naciones Unidas para el Desarrollo. En la sección III.D sobre «Medidas de política» relativas a los «Recursos financieros para el desarrollo» se dispone lo siguiente:

111 Deberian concluirse en fecha temprana las negociaciones relativas a las caracteristicas internacionalmente convenidas para las futuras operaciones vinculadas con los problemas en materia de deuda de los paises en desarrollo interesados segun los principios generales adoptados en la seccion B de la resolucion 165 (S-IX) de 11 de marzo de 1978 de la Junta de Comercio y Desarrollo

112 Los gobiernos deberian procurar adoptar las siguientes medidas, o medidas equivalentes, a fin de aliviar la carga de la deuda

a) Deberian cumplirse plenamente lo antes posible los compromisos contraidos con arreglo a la seccion A de la resolucion 165 (S-IX) de la Junta de Comercio y Desarrollo,

b) Se deberia seguir adelante con el ajuste retroactivo de las condiciones, de conformidad con lo establecido en la resolucion 165 (S-IX) de la Junta de Comercio y Desarrollo, de modo que la mejora en las condiciones actuales se aplicase a la deuda pendiente en relacion con la asistencia oficial para el desarrollo, y la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo deberia examinar los progresos que se lograsen a ese respecto

Norma expresada en el artículo 36

52) Tal vez convenga ahora recordar el alcance de la parte IV del proyecto de artículos y las disposiciones del artículo 31 en que se define la «deuda de Estado». Como se ha señalado[452], las deudas propias del territorio al que se refiere una sucesión de Estados y que han sido contraídas por una de sus autoridades territoriales no están comprendidas en este proyecto dentro del ámbito de la «deuda de Estado», pues no se pueden considerar propiamente como deudas del Estado predecesor. Al abordar de ese modo el problema en el contexto de la descolonización, la CDI ignora que con el artículo 36 no quedan solucionados todos los problemas relativos a la sucesión en las deudas que se plantean a los Estados de reciente independencia. En efecto, la parte mayor de la masa del pasivo sucesorio puede no estar constituida, en el caso de la descolonización, por las deudas de Estado del Estado predecesor. Pueden ser deudas llamadas «propias del territorio dependiente» contraídas en el marco de una autonomía financiera muy formal por los órganos de colonización en el territorio, deudas que pueden constituir un pasivo de un volumen considerable. Según se ha visto, han surgido a menudo polémicas con respecto a la calificación real de ese

[451] Vease *Documentos Oficiales de la Junta de Comercio y Desarrollo, noveno periodo extraordinario de sesiones, Suplemento N° 1* (TD/B/701)

[452] Vease *supra*, parrs 14 y ss del comentario al articulo 31

género de deudas, que a veces son consideradas por el Estado de reciente independencia como «deudas de Estado» del Estado predecesor que deben seguir a cargo de éste. Las deudas directamente comprendidas en el artículo 36 son por tanto las deudas contraídas por el gobierno de la Potencia administradora en nombre o por cuenta del territorio dependiente. Esas son las deudas de Estado propiamente dichas del Estado predecesor, cuya suerte al surgir el Estado de reciente independencia constituye la materia objeto del artículo.

53) Quedan también excluidas ciertas deudas asumidas por un Estado sucesor en el contexto de un acuerdo o un arreglo en el que se prevé la independencia del ex territorio dependiente. Son «deudas diversas» que nacen cuando el Estado de reciente independencia se hace cargo, por ejemplo, de todos los servicios públicos. No se trata en ese caso de deudas del Estado predecesor en la fecha de la sucesión de Estados, sino más bien de un pago que debe hacer el Estado sucesor para lograr el ajuste definitivo de la sucesión de Estados. En realidad, tales deudas representan «créditos» del Estado predecesor con respecto al Estado sucesor por la liquidación definitiva de una controversia nacida con ocasión de la sucesión de Estados[453]. Por último, según se ha explicado[454], la Comisión no piensa formular disposiciones generales relativas a la cuestión de las «deudas odiosas».

54) Con respecto también al alcance de los presentes artículos, la práctica de los Estados relativa a los Estados de reciente independencia ha mostrado la existencia de otra categoría de deudas: las que han sido contraídas por un territorio dependiente pero con la garantía de la Potencia administradora. Tal es, en particular, el caso de la mayor parte de los empréstitos contratados entre los territorios no autónomos y el BIRF. El Banco exigía a la Potencia administradora garantías especialmente sólidas. En la mayoría de los contratos de garantía, si no en todos ellos[455], celebrados entre el BIRF y una Potencia administradora para un territorio dependiente figuran dos artículos importantes, los artículos II y III:

Artículo II

Párrafo 2.01. Sin sujeción a limitaciones ni restricciones derivadas de cualquier otro compromiso que se contraiga en este contrato, el garante declara en virtud de las presentes cláusulas que se obliga a garantizar incondicionalmente, *en calidad de deudor principal y no solamente como fiador**, el pago exacto y puntual del principal del empréstito y de los intereses y otros cargos accesorios [...].

Párrafo 2.02. Siempre que pueda razonablemente creerse que el prestatario no dispondrá de fondos suficientes para ejecutar o hacer ejecutar el proyecto de conformidad con el contrato de mutuo, el garante, en consulta con el Banco y el prestatario, adoptará las medidas necesarias para ayudar al prestatario a obtener los fondos complementarios requeridos.

Artículo III

Párrafo 3.01. El garante y el Banco entienden que, salvo disposición en contrario del presente contrato, el garante no otorgará, con respecto a ninguna deuda externa, un derecho de preferencia o prioridad en relación con este empréstito [...].

[...]

55) En el caso de una deuda garantizada, la garantía así dada por la Potencia administradora impone a ésta jurídicamente una obligación concreta y establece un derecho subjetivo correlativo en beneficio del acreedor. Si la sucesión de Estados tuviera el efecto de eliminar pura y simplemente la garantía y, por lo tanto, de eximir al Estado predecesor de una de sus obligaciones, ello entrañaría la desaparición injustificada de un derecho del acreedor. Así pues, el problema no radica en conocer el destino de la deuda propia del territorio dependiente que, al parecer, asume normalmente el Estado de reciente independencia, sino en saber qué sucede con el apoyo a esta deuda, dado en forma de garantía por la Potencia administradora. Dicho de otra manera, no se trata de la sucesión en la deuda propia del territorio dependiente, sino de la sucesión en la obligación del Estado predecesor vinculada a la deuda del territorio.

56) La práctica seguida por el BIRF a este respecto parece clara. El Banco se dirige en primer lugar al Estado de reciente independencia, pues considera que los contratos de préstamo firmados por el territorio no autónomo no se ven afectados por la sucesión de Estados en tanto el deudor siga siendo identificable. Y, para los efectos de esos contratos de préstamo, el BIRF parece considerar en cierto modo que la sucesión de Estados no ha alterado la identidad de la entidad que existía antes de la independencia. Pero el BIRF considera —y el Estado predecesor que garantizó el préstamo no lo niega en absoluto— que el contrato de garantía sigue teniendo sus efectos jurídicos aun después de la independencia del territorio, de manera que el BIRF puede en todo momento reclamar ante el Estado predecesor si el Estado sucesor es insolvente. La práctica del Banco Mundial muestra que el Estado predecesor no puede liberarse de su obligación de garantía a título de deudor principal a no ser que se celebre un nuevo contrato en este sentido entre el BIRF, el Estado sucesor y el Estado predecesor, o entre los dos primeros con el fin de eximir al último de todas las responsabilidades y obligaciones asumidas en razón de la garantía dada anteriormente.

[453] Debe excluirse otra categoría de deudas, la de la deuda «nacional» del Estado predecesor. Tales deudas son las contraídas por el Estado predecesor por cuenta propia y con miras a una utilización nacional metropolitana, pero respecto de las cuales se decidió que sus diversos territorios dependientes soportasen parte de la carga. Tal categoría concierne a las prácticas arcaicas de ciertos Estados en la época de los imperios coloniales de hace varios siglos y no tiene ya aplicación en el mundo contemporáneo. Concierne también a ciertos casos, excepcionales en los tiempos modernos, en que las Potencias administradoras, para hacer frente a un peligro nacional e internacional (primera o segunda guerras mundiales), pueden haber contraído empréstitos para sostener su esfuerzo de guerra, asociando a ello a sus territorios dependientes pidiéndoles que contribuyan a tal esfuerzo. (Esto no se relaciona, como es natural, con el esfuerzo de guerra dirigido contra el propio territorio dependiente.) Como tal categoría de deudas es sumamente excepcional, se decidió no considerarla en el presente contexto.

[454] Véase *supra*, párrs. 41 a 43 del comentario al artículo 31.

[455] Véase, por ejemplo, el contrato de garantía (Rhodesia del Norte, proyecto de ferrocarriles rhodesios) entre el Reino Unido y el BIRF, firmado en Wáshington el 11 de marzo de 1953 (Naciones Unidas, *Recueil des Traités*, vol. 172, pág. 115).

57) Atendidas estas consideraciones, la Comisión cree que basta con señalar que una sucesión de Estados no afecta como tal a una garantía dada por un Estado predecesor para una deuda asumida por uno de sus ex territorios dependientes.

58) Buscanco una solución general a la cuestión de la suerte que corren las deudas de Estado del Estado predecesor al nacer un Estado de reciente independencia, algunos tratadistas han señalado el criterio de la utilidad o del beneficio realmente proporcionado al ex territorio no autónomo por el préstamo concedido[456]. Si un criterio de esa índole puede parecer útil a primera vista, no cabe duda de que el establecimiento de tal criterio como norma básica en la materia sería sumamente difícil de llevar a la práctica. En el transcurso de un coloquio regional organizado en Accra por el UNITAR en 1971, se planteó la cuestión de la siguiente manera:

> Para justificar la transmisión de deudas al Estado de reciente independencia se ha aducido [...] que, dado que en la mayor parte de los casos la Potencia metropolitana había establecido disposiciones fiscales distintas para la colonia, sería posible determinar la naturaleza y la cuantía de esas deudas. Un orador puso de relieve que toda deuda cotraída en nombre de una determinada colonia no había sido utilizada necesariamente en beneficio de esta última. A su juicio, el factor determinante era quizá el uso que se había hecho de la deuda, es decir, si se había utilizado o no en beneficio del territorio. Este punto de vista pareció aceptable en líneas generales a varios participantes, pero se expresaron dudas sobre la manera de aplicar la teoría de la utilidad en la práctica: ¿quién debía determinar, y de qué manera, el monto de la deuda que se utilizó efectivamente en beneficio de la colonia?[457].

59) En el caso de préstamos concedidos a la Potencia administradora con miras al desarrollo del territorio dependiente (criterio del destino y la asignación), el contexto colonial en que puede tener lugar el desarrollo del territorio gracias a esos préstamos debe tenerse presente. No hay ninguna seguridad de que la inversión de que se trata no haya beneficiado sobre todo a la población colonizadora extranjera o a la economía metropolitana de la Potencia adminsitradora[458]. Aun cuando el Estado sucesor haya conservado algunos «efectos» de la inversión, por ejemplo, en forma de infraestructuras de obras públicas, esas infraestructuras pueden ser anticuadas o inutilizables en el contexto de la descolonización, debido a la nueva orientación de la economía o a las nuevas prioridades de planificación decididas por el Estado de reciente independencia.

60) Otro factor que debe tomarse en cuenta al formular una norma general sobre la materia objeto de este artículo es el elemento de la capacidad del Estado de reciente independencia para pagar las deudas de Estado pertinentes del Estado predecesor. Ese factor surgió en la práctica de los Estados en relación con casos distintos del caso del Estado de reciente independencia. La Corte Permanente de Arbitraje, en el *Asunto de la indemnización rusa*[459], de 1912, reconoció que:

> La excepción de fuerza mayor [...] puede oponerse tanto en derecho internacional público como en derecho internacional privado: el derecho internacional debe adaptarse a las exigencias políticas[460].

Los tratados de paz celebrados al final de la primera guerra mundial parecen indicar que, en la distribución de las deudas del Estado predecesor entre varios Estados sucesores, la capacidad financiera de éstos, en el sentido de su futura capacidad de pago (o capacidad de contribución) se tomó en ciertos casos en cuenta[461]. Un autor cita un ejemplo de práctica de Estado en 1932 en que el Estado acreedor (Estados Unidos de América) declaró en una nota al Estado deudor (Reino Unido) que el principio de la capacidad de pago no exigía que el deudor extranjero pagase hasta agotar totalmente su capacidad presente o futura, pues ningún ajuste opresivo y que retardase la recuperación y el progreso del deudor extranjero respondía a los intereses bien entendidos del acreedor[462].

61) Trasladadas al contexto de la sucesión en las deudas en el caso de los Estados de reciente independencia, esas consideraciones relativas a la capacidad financiera del deudor son sumamente importantes cuando se trata de elaborar una norma básica que rija tal sucesión. La Comisión no ignora que en los casos de «incumplimiento de los Estados» se trata de deudas ya reconocidas por el deudor y que son de su responsabilidad, mientras que, en los casos a que se refiere el artículo, la deuda no ha sido todavía «atribuida» al Estado sucesor y todo el problema consiste primero en saber si el Estado de reciente independencia debe considerarse jurídicamente responsable de tal deuda antes de saber si tiene capacidad financiera para asumirla. No obstante, hay que relacionar las dos cuestiones si se quiere dar soluciones prácticas y justas a situaciones en las cuales es preferible prevenir que curar. Cabe preguntar de qué sirve afirmar en una norma la transmisibilidad de ciertas deudas a un Estado de reciente independencia, si se sabe de antemano que sus dificultades económicas y financieras constituyen un impedimento fundamental al pago de tales deudas[463]. El hecho de tener explícitamente en cuenta en un proyecto de artículo la «capacidad financiera» de un Estado implicaría ciertamente una formulación bastante vaga que podría abrir la puerta a abu-

---

[456] Sánchez de Bustamante y Sirvén, *Derecho Internacional Público (op. cit.)*, págs. 279 y 280.

[457] Informe sobre el coloquio regional de las Naciones Unidas sobre el derecho internacional para Africa, celebrado en Accra (Ghana), del 14 al 28 de enero de 1971, organizado por el UNITAR por invitación del Gobierno de Ghana, pág. 9.

[458] Cabe mencionar el párrafo 2 del artículo 255 del Tratado de Versalles (v. *supra*, nota 342), que dispone:

> «En el caso de Polonia, quedará excluida del prorrateo a que se refiere el artículo 254 la parte de la deuda que, en opinión de la Comisión de Reparaciones, deba atribuirse a las medidas tomadas por los Gobiernos alemán y prusiano para la colonización alemana.»

[459] Naciones Unidas, *Recueil des sentences arbitrales*, vol. XI (publicación de las Naciones Unidas, N.° de venta: 61.V.4), pág. 421.

[460] *Ibid.*, pág. 443.

[461] Véase Rousseau, *Droit international public (op. cit.)*, págs. 442 a 447 y 464 a 466, y Feilchenfeld, *op. cit.*, págs. 458 a 461 y 852 a 856.

[462] Jèze, «Les défaillances d'Etat», *loc. cit.*, pág. 392.

[463] La reconstrucción de sus economías por varios Estados de reciente independencia ha planteado cuestiones relativas a la continuidad de los arreglos económicos y financieros hechos por las ex Potencias coloniales o por sus administraciones territoriales. (International Law Association, *op. cit.*, pág. 102.)

sos. Por otra parte, no es posible ni realista ignorar los límites razonables más allá de los cuales la asunción de deudas destruiría al deudor sin beneficiar por ello al acreedor.

62) Las consideraciones generales anteriores relativas a la capacidad de pago se deben examinar habida cuenta de la evolución de las relaciones internacionales contemporáneas relativas al principio de la soberanía permanente de todos los pueblos sobre sus riquezas y recursos naturales, que constituye un elemento fundamental del derecho de los pueblos a la libre determinación[464]. Este principio, según resulta de la práctica de las Naciones Unidas, es de importancia fundamental en el contexto de la capacidad financiera de los Estados de reciente independencia para suceder en las deudas de Estado del Estado predecesor, que pueden haberse hallado vinculadas a tales recursos (como cuando se han comprometido en garantía de una deuda). Es decir, que el problema tradicional de la «capacidad de pago» debe considerarse en su marco contemporáneo, habida cuenta de la situación financiera actual de los Estados de reciente independencia así como de lo que implica el derecho fundamental de la libre determinación de los pueblos y el principio de la soberanía permanente de todo pueblo sobre su riqueza y sus recursos naturales.

63) Al procurar formular una norma básica aplicable a la sucesión en las deudas de Estado del Estado predecesor por los Estados de reciente independencia, la Comisión abordó su labor inspirándose en el Artículo 55 de la Carta de las Naciones Unidas que dice así:

> Con el propósito de crear las condiciones de estabilidad y bienestar necesarias para las relaciones pacíficas y amistosas entre las naciones, basadas en el respeto al principio de la igualdad de derechos y al de la libre determinación de los pueblos, la Organización promoverá:
>
> *a.* niveles de vida más elevados, trabajo permanente para todos, y condiciones de progreso y desarrollo económico y social;
>
> *b.* la solución de problemas internacionales de carácter económico, social y sanitario, y de otros problemas conexos; y la cooperación internacional en el orden cultural y educativo;
>
> [...]

La estabilidad y las relaciones armoniosas entre los Estados, que son necesarias para las relaciones pacíficas y amistosas, son inseparables del principio de la igualdad de derechos y de la libre determinación de los pueblos, así como de los esfuerzos que hoy hace la comunidad internacional entera con miras a promover condiciones de progreso económico y social y a resolver los problemas económicos internacionales. Ni la práctica de los Estados ni la doctrina ofrecen una respuesta clara y coherente a la cuestión de la suerte de las deudas de Estado de la antigua Potencia metropolitana. La Comisión tiene por tanto conciencia de que la formulación de normas que rijan la materia implicará necesariamente una parte de desarrollo progresivo del derecho. En la práctica de los Estados hay principios contradictorios, soluciones fundadas en transacciones sin referencia explícita a ningún principio, y muchos años después de un pretendido arreglo de una sucesión de Estados se siguen manifestando serias divergencias de opinión. Cierto es, no obstante, que en muchos casos las deudas de Estado del Estado metropolitano predecesor no han pasado al Estado de reciente independencia. La Comisión no puede dejar de reconocer ciertas realidades de la vida internacional contemporánea, en particular la pesada carga de la deuda que se hace sentir en la situación financiera de algunos países de reciente independencia. Tampoco puede ignorar, cuando se trata de formular normas jurídicas que rijan la sucesión en las deudas de Estado en el contexto de la descolonización, las consecuencias jurídicas del derecho fundamental de los pueblos a la libre determinación y del principio de la soberanía permanente de todos los pueblos sobre sus riquezas y recursos naturales. La Comisión ha considerado la posibilidad de formular una norma básica que prevea el paso de tales deudas cuando el territorio dependiente haya obtenido de esas deudas un beneficio efectivo. Pero, como se ha indicado ya (párrs. 58 y 59), ese criterio, por sí solo, parece difícil de poner en práctica y no facilitaría una solución estable y amistosa de los problemas. No debe olvidarse que el tema que se examina, la sucesión en las deudas de Estado de una Potencia metropolitana por un Estado de reciente independencia, se sitúa enteramente en el contexto de la descolonización, lo cual exige consideraciones especiales y únicas en su género que no se plantean con los demás tipos de sucesión de Estados. Esto implica asimismo la necesidad de evitar el empleo de términos de carácter general tales como «proporción equitativa», que han demostrado ser adecuados en otros tipos de sucesión, pero que plantearían serios problemas de interpretación y podrían dar lugar a abusos en el contexto de la descolonización.

64) La Comisión, habida cuenta de las consideraciones anteriores, decidió adoptar como norma fundamental la de la intransmisibilidad de la deuda de Estado del Estado predecesor al Estado sucesor. Tal norma se enuncia en la *primera parte del párrafo 1* del artículo 36 que dispone que «Ninguna deuda de Estado del Estado predecesor pasará al Estado de reciente independencia...». Ahora bien, una vez enunciada la norma fundamental, la Comisión no quiso excluir la posibilidad, que es importante, de que el Estado predecesor y el Estado sucesor celebren válida y libremente un acuerdo sobre la sucesión con respecto a las deudas de Estado. La Comisión sabía muy bien que los Estados de reciente independencia suelen necesitar inversiones de capital y que, en consecuencia, debía evitar la formulación de normas que pudiesen disuadir a los Estados o a las organizaciones financieras internacionales de proporcionarles la asistencia necesaria. La *segunda parte del párrafo 1* del artículo está concebida, pues, en el sentido de las otras disposiciones del proyecto, que alientan al Estado predecesor y al Estado sucesor a resolver por acuerdo entre ellos la cuestión del paso de las deudas de Estado. Hay que destacar, naturalmente, que tales acuerdos tienen que ser válidamente concertados en conformidad con la voluntad libremente expresada de las dos partes. A fin de destacar más claramente tal con-

[464] Véase *supra*, párrs. 26 a 29 del comentario al artículo 14.

sideración, la segunda parte del párrafo 1 está redactada de modo que se puntualicen las condiciones necesarias para concertar un acuerdo de esa índole. Por ejemplo, en primer lugar, la deuda de Estado del Estado predecesor debe estar «vinculada a su actividad en el territorio a que se refiera la sucesión de Estados». Los términos empleados corresponden en general a los de otros artículos, ya aprobados, del proyecto sobre la sucesión en materia de bienes de Estado (véanse en particular los artículos 13, 14, 16 y 17). Tiene claramente por objeto excluir las deudas del Estado predecesor que no tienen nada que ver con sus actividades como Potencia metropolitana en el territorio dependiente de que se trate. En segundo lugar, esa deuda de Estado del Estado predecesor, vinculada a su actividad en el territorio de que se trate, debe estar también vinculada a «los bienes, derechos e intereses que pasen al Estado de reciente independencia». Si el Estado sucesor sucede en ciertos bienes, derechos e intereses del Estado predecesor, según se dispone en el artículo 14, es perfectamente natural que en un acuerdo sobre la sucesión con respecto a las deudas de Estado se deban tener en cuenta las correspondientes obligaciones que pueden acompañar a tales bienes, derechos e intereses. Los artículos 14 y 36 están entonces estrechamente vinculados a ese respecto. Si bien se ha descartado en general el criterio del «beneficio real», ciertos elementos de ese criterio se han reflejado útilmente aquí: la transmisión de las deudas puede resolverse por acuerdo habida cuenta de la transmisión de los beneficios (bienes, derechos e intereses) vinculados a las deudas.

65) Si bien las partes en el acuerdo previsto en el párrafo 1 pueden convenir libremente en las disposiciones que han de incluirse en ese acuerdo, la Comisión consideró necesario prever una cláusula de salvaguardia que garantice que en tales disposiciones no se prescindirá de la capacidad financiera del Estado de reciente independencia para suceder en tales deudas ni se infringirá el principio de la soberanía permanente de todos los pueblos sobre su riqueza y sus recursos naturales. Tal salvaguardia, que se incluye en el *párrafo 2*, es especialmente necesaria tratándose de un acuerdo como el mencionado en el párrafo 1, es decir, de un acuerdo concertado entre una antigua Potencia metropolitana y una de sus antiguas dependencias. El párrafo 2 tiene por objeto destacar una vez más que el acuerdo debe celebrarse entre las dos partes en condiciones de igualdad. Así, los acuerdos que implican el establecimiento de vínculos «especiales» o «privilegiados» entre el Estado predecesor y el Estado sucesor (muchas veces llamados «acuerdos de transmisión»), que de hecho imponen al Estado de reciente independencia condiciones ruinosas para su economía, no se pueden considerar como el tipo de acuerdo previsto en el párrafo 1. El artículo parte del supuesto, y el párrafo 2 tiene por objeto reforzar tal supuesto, de que los acuerdos deben negociarse respetando plenamente los principios de la libre determinación política y de la independencia económica. Por eso se ha hecho una referencia expresa al principio de la soberanía permanente de cada pueblo sobre sus riquezas y sus recursos naturales y a los equilibrios económicos fundamentales[465] del Estado de reciente independencia. La última expresión, «equilibrios económicos fundamentales», debe interpretarse en un sentido amplio que abarque toda clase de factores económicos, financieros (incluidas las deudas) y de otra índole que aseguren los equilibrios fundamentales de un Estado de reciente independencia.

66) La Comisión desea recordar además ciertas decisiones relativas a otros artículos del proyecto que influyen en el artículo 36. La expresión «Estado de reciente independencia» ha sido definida ya en el apartado *e* del párrafo 1 del artículo 2 del proyecto. Además, el artículo 36, como el artículo 14, ha de aplicarse a los casos en que el Estado de reciente independencia está formado por dos o más ex territorios dependientes. El artículo se aplica también a los casos en que un territorio dependiente pasa a ser parte del territorio de un Estado distinto del que era responsable de sus relaciones internacionales[466]. La Comisión no consideró necesario tratar del caso evidente de por sí de las deudas contraídas por el Estado predecesor para con el territorio dependiente, que después de la fecha de la sucesión de Estados se deben seguir pagando al Estado de reciente independencia.

67) Ciertos miembros de la Comisión, cuando se aprobó el artículo 36 en primera lectura, no pudieron apoyar el texto y expresaron reservas y dudas al respecto. Cuando fue aprobado provisionalmente por la Comisión en su 29.° período de sesiones, en 1977, un miembro formuló también reservas acerca de algunos párrafos del comentario a este artículo[467]. Además, ese miembro propuso entonces una variante para el artículo[468], que

---

[465] A este respecto, debe señalarse que la palabra «desequilibrios» se puede encontrar en el apartado *b* del párrafo 2 del artículo 60 del Tratado por el que se establece la Comunidad Europea del Carbón y el Acero (Naciones Unidas, *Recueil des Traités*, vol. 261, pág. 190; texto español del Tratado en *Textos básicos de la organización internacional*, seleccionados y anotados por José M.ª Cordero Torres, Madrid, Instituto de Estudios Políticos, 1955, pág. 231) y en el apartado *g* del artículo 3 del Tratado por el que se establece la Comunidad Económica Europea (Naciones Unidas, *Recueil des Traités*, vol. 294, pág. 26; texto español del Tratado en *El mercado común europeo*, 2.ª ed., Servicio de Estudios del Banco Urquijo, Madrid, 1958, pág. 173).

[466] Véase *supra*, párr. 75.

[467] Ese miembro de la Comisión objetó a que se incluyeran los párrafos 39 a 50 del comentario de 1977 (véase *supra*, párrs. 39 a 48 del presente comentario), fudándose sobre todo en que contenían, a su juicio, una exposición y un análisis económicos que no entraban dentro de la esfera de competencia de la Comisión y en que la exposición y el análisis citados eran discutibles en algunos aspectos. A juicio de ese mismo miembro, era importante señalar que varios Estados habían disentido de elementos de la Carta de Derechos y Deberes Económicos de los Estados y de la Declaración sobre el establecimiento de un nuevo orden económico internacional citados en los párrafos 27 y 28 del comentario al artículo 14.

[468] El texto (A/CN.4/L.257) dice lo siguiente:

«*Artículo 22.—Estados de reciente independencia*

»1. Ninguna deuda contraída por el Estado predecesor en nombre o por cuenta de un territorio que ha pasado a ser un Estado de reciente independencia pasará al Estado de reciente independencia a menos que la deuda concierna a los bienes, derechos e intereses de que sea beneficiario el Estado de reciente independencia y que ese

(Continúa en la página siguiente.)

fue aprobada hasta cierto punto por algunos miembros. En cuanto al problema de la soberanía permanente sobre los recursos naturales, dicho miembro expresó su preferencia por la terminología utilizada en los Pactos Internacionales de Derechos Económicos, Sociales y Culturales y de Derechos Civiles y Políticos[469].

Artículo 37.—Unificación de Estados

Cuando dos o más Estados se unan y formen de ese modo un Estado sucesor, la deuda de Estado de los Estados predecesores pasará al Estado sucesor.

Comentario

1) El artículo 37, que versa sobre el paso de la deuda de Estado en caso de unificación de Estados, corresponde al artículo 15 de la parte II, relativa a la sucesión en los bienes de Estado, y al artículo 27 de la parte III, relativa a la sucesión en los archivos de Estado. No es necesario, pues, insistir en el alcance exacto que ha de tener este tipo de sucesión[470].

2) Cuando dos o más Estados se unen formando de ese modo un Estado sucesor, parece lógico que este Estado suceda en la deuda de los Estados predecesores al igual que les sucede en sus bienes. *Res transit cum suo onere:* el único párrafo del artículo establece esta norma básica, que ha sido generalmente aceptada por la doctrina. Un autor, por ejemplo, afirma que «cuando los Estados se fusionan para formar un nuevo Estado, sus deudas pasan a estar a cargo de este Estado»[471].

3) En la práctica de los Estados, sólo ha habido, al parecer, algunos casos en los que el paso de la deuda de Estado a raíz de una unificación de Estados se haya regulado en el plano *internacional*; las cuestiones relativas a las deudas de Estado se han resuelto generalmente en el derecho *interno* de los Estados. Un ejemplo de reglamentación internacional fue la unión de Bélgica y los Países Bajos en virtud de un Acta de 21 de julio de 1814[472]. El artículo I de esta Acta disponía lo siguiente:

La union debera ser intima y completa de modo que los dos paises no constituyan mas que un solo Estado, regido por la Constitucion que ya esta en vigor en Holanda y que se modificara de comun acuerdo con arreglo a las nuevas circunstancias

Del carácter «íntimo y completo» de la unión así realizada, el artículo VI del Acta deducía lógicamente lo siguiente:

Dado que las cargas y los beneficios seran comunes, las deudas contraidas hasta la epoca de la union por las provincias holandesas, por una parte, y por las provincias belgas, por otra, correran a cargo del Tesoro General de los Paises Bajos

El Acta de 21 de julio de 1814 fue incorporada después en anexo al Acta General del Congreso de Viena[473], y el citado artículo VI fue invocado en varias ocasiones como guía para la distribución de las deudas entre Holanda y Bélgica.

4) Otro ejemplo podría ser el de la unificación de Italia, que es un poco ambiguo porque la doctrina no coincide al exponer la forma en que se consiguió la unidad. Como señaló un autor:

El Reino de Italia ha sido considerado por algunos como una expansion del Reino de Cerdeña por cuanto se habria formado por medio de adhesiones sucesivas al Reino de Cerdeña Otros lo han considerado como nuevo sujeto de derecho formado en virtud de la fusion de todos los antiguos Estados italianos, incluido el Reino de Cerdeña, que habria dejado asi de existir[474]

El Reino de Italia reconoció de una manera general las deudas de los Estados antes separados y continuó la práctica que ya había introducido el Rey de Cerdeña. Así, por ejemplo, el Tratado de Viena, de 3 de octubre de 1866[475], en virtud del cual «Su Majestad el Emperador de Austria [accedió] a la unión del Reino Lombardo Véneto al Reino de Italia» (art. III), incluía un artículo VI que disponía lo siguiente:

El Gobierno italiano tomara sobre si 1 °, la parte del Monte Lombardo Veneto que quedo a Austria en virtud del Convenio concluido en Milan en 1860 en ejecucion del articulo VII del Tratado de Zurich [476], 2 °, las deudas añadidas al Monte-Lombardo-Veneto desde el 4 de junio de 1859 hasta el dia de la conclusion del presente Tratado, y 3 °, una suma de treinta y cinco millones de florines austriacos corrientes, en caja, por la parte del Emprestito de 1854, adjudicada a Venecia, y por el precio del material de guerra no transportable [ ]

5) Cabe mencionar también ciertos tratados relativos a la unificación de varios Estados centroamericanos, en especial el Tratado de 15 de junio de 1897, celebrado por Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras y Nicaragua[477] para constituir la República de Centroamérica, y el Pacto de Unión de la Federación de

---

(Continuacion de la nota 468)

paso de la deuda este en proporcion equitativa con los beneficios que para el Estado de reciente independencia hayan dimanado o dimanen de tales bienes, derechos e intereses

»2 En todo acuerdo concertado entre el Estado predecesor y el Estado de reciente independencia para la aplicacion de los principios enunciados en el parrafo precedente se tendra debidamente en cuenta la soberania permanente del Estado de reciente independencia sobre sus riquezas y recursos naturales de conformidad con el derecho internacional »

[469] Resolucion 2200 A (XXI) de la Asamblea General, de 16 de diciembre de 1966, anexo

[470] Vease *supra*, parrs 1 y 2 del comentario al articulo 15

[471] Fauchille, *op cit* , pag 380

[472] Acta firmada por el Secretario de Estado de S A R el Principe de los Paises Bajos para la aceptacion de la soberania de las provincias belgas sobre las bases convenidas La Haya, 21 de julio de 1814 [G F de Martens, ed , *Nouveau Recueil de traites,* t II *(op cit)*, pag 38]

[473] *Ibid* , pag 379 Vease tambien Feilchenfeld, *op cit* , pags 123 y 124

[474] D Anzilotti, *Corso di diritto internazionale,* 4 ª ed , Padua, CEDAM, 1955, pag 171

[475] G F de Martens, ed , *Nouveau Recueil general de traites*, Gotinga, Dieterich, 1873, t XVIII, pags 405 y 406

[476] Por el Tratado de Zurich de 10 de noviembre de 1859, celebrado entre Austria y Francia, se cedio Lombardia a Francia El «nuevo Gobierno de Lombardia» debia, en virtud del articulo VII de ese Tratado, hacerse cargo de las tres quintas partes de la deuda del Monte Lombardo-Veneto (*ibid* , 1860, t XVI, segunda parte, pag 518, para una version española, vease Raventos y Oyarzabal, *op cit* , pag 386)

[477] Guatemala, Secretaria de Relaciones Exteriores, *Pactos con el resto de Centroamerica* (coleccion de tratados de Guatemala compilada por J Rodriguez Cerna), vol I, 1939, pag 86

Centroamérica de 19 de enero de 1921[478], celebrado por Costa Rica, El Salvador, Guatemala y Honduras después de la disolución de la República de Centroamérica, que contenía algunas disposiciones relativas al destino de las deudas. Aunque estos tratados versaban principalmente sobre la distribución de las deudas entre las partes componentes del Estado unificado, no cabe duda de que en sus relaciones internacionales el nuevo Estado en su conjunto asumía las deudas correspondientes a los diversos Estados predecesores. El Tratado de 1897, según el cual la «unificación tendrá por único objeto el que en sus relaciones internacionales [las Repúbicas] aparezcan como una sola entidad» (art. III), disponía que

las obligaciones pecuniarias o de otra índole que hubiera contraído o pudiera contraer en el futuro cualquiera de los Estados serían de su exclusiva responsabilidad (art. XXXVII).

El Pacto de 1921 estipulaba que el Gobierno Federal administraría la Hacienda Pública, que sería diferente de las de los Estados componentes, y que los Estados componentes «continuarán haciendo el servicio de sus actuales deudas internas y externas» (art. V, apartado *m*). Disponía seguidamente:

El Gobierno Federal tendrá la obligación de ver que ese servicio se cumpla fielmente y que a ese fin se dediquen las rentas comprometidas.

6) Como ya se ha indicado, las cuestiones relativas a las deudas de Estado se han resuelto generalmente en el derecho interno de los Estados. Las leyes nacionales establecen a menudo la distribución interna de la deuda de Estado y, por lo tanto, no son directamente pertinentes en relación con el presente artículo. Es posible, sin embargo, mencionar algunos ejemplos en los que se supone que la deuda del Estado predecesor pasa al Estado sucesor, puesto que en otro caso no se plantearía la cuestión de su distribución entre las partes componentes.

7) La unión de Austria y Hungría se fundaba esencialmente en dos instrumentos: la «ley [austríaca] relativa a los asuntos de común interés para todos los países de la Monarquía austríaca y la forma en que deben tratarse», de 21 de diciembre de 1867; y la «ley húngara N.° [12] relativa a los asuntos de interés común que existen entre los países de la Corona de Hungría y los otros países sometidos a la soberanía de Su Majestad y la forma en que deben tratarse», de 12 de junio de 1867[479]. En el artículo 4 de la ley austríaca se disponía que

La aportación a las cargas de la deuda pública preexistentes se determinará por un convenio que se celebrará entre las dos mitades del Imperio.

Por su parte, la ley húngara N.° 12 de 1867 disponía lo siguiente:

Art. 53.—En lo que atañe a las deudas públicas, Hungría, a causa de su situación constitucional, no puede quedar obligada, en derecho estricto, por deudas contraídas sin que se haya manifestado legítimamente el consentimiento del país.

Art. 54.—No obstante, esta Dieta ya ha declarado «que, si realmente llega a aplicarse tan pronto como sea posible, en nuestro país, y también en los otros países de S.M., un verdadero régimen constitucional, está dispuesta, por consideraciones de equidad y por motivos políticos, a rebasar la medida de sus obligaciones legítimas y a realizar lo que sea compatible con la independencia y los derechos constitucionales del país para que los otros países de S.M., y Hungría con ellos, no sean arruinados por el peso de las cargas acumuladas bajo el régimen del poder absoluto y para evitar las lamentables consecuencias del funesto período que acaba de terminar».

Art. 55.—En virtud de esta consideración y sólo por esta razón, Hungría está dispuesta a asumir una parte de las deudas públicas y a celebrar un acuerdo a este respecto, después de sostener negociaciones previas con los otros países de S.M., como un pueblo libre con otro pueblo libre.

8) La Constitución de la Federación de Malasia (1957)[480] contenía un extenso artículo, el 167, titulado «Derechos, responsabilidades y obligaciones», en el que figuraban las siguientes disposiciones:

1. [...] La Federación asumirá, a contar del día de Merdeka (el día de la Unión), los derechos, responsabilidades y obligaciones:

a) de Su Majestad en lo referente al Gobierno de la Federación, y

b) del Gobierno de la Federación o de todo alto funcionario que actúe en su nombre.

2. [...] Los Estados respectivos asumirán, a partir del día de Merdeka, los derechos, responsabilidades y obligaciones:

a) de Su Majestad en lo referente al Gobierno de Malaca o al Gobierno de Penang;

b) de Sus Excelencias los Jefes de Estado en lo referente al Gobierno de los Estados; y

c) de los Gobiernos de los Estados.

Estas disposiciones parecen indicar, pues, que a cada entidad estatal sólo le concernía el activo y el pasivo de su esfera particular. La distribución de los «derechos, responsabilidades y obligaciones» se hacía atendiendo a la repartición de competencias que se establecía entre la Federación y los Estados miembros. En consecuencia, las deudas contraídas seguían a cargo de los Estados para los asuntos que, a contar del día de la Unión, correspondieran al ámbito de sus competencias respectivas. El artículo 167 decía además:

3. Todos los derechos, responsabilidades y obligaciones relativos a un asunto que, inmediatamente antes del día de Merdeka, fueran de la incumbencia del Gobierno de la Federación, pero que en esa fecha pasen al ámbito de responsabilidades del Gobierno de un Estado, incumbirán a ese Estado a contar de ese día.

4. Todos los derechos, responsabilidades y obligaciones relativos a un asunto que, inmediatamente antes del día de Merdeka, fueran de la incumbencia del Gobierno de un Estado, pero que a partir de esa fecha pasen al ámbito de responsabilidad del Gobierno Federal, incumbirán a la Federación a contar de ese día.

9) A la Federación de Malasia sucedió Malasia en 1963. El proyecto de ley anexo al Acuerdo relativo a Malasia, que entró en vigor el 16 de septiembre de 1963, contenía en el libro IV (Disposiciones transitorias) una sección, la 76, titulada «Sucesión en los derechos,

[478] Sociedad de las Naciones, *Recueil des Traités*, vol. V, pág. 9 (véase también Guatemala, Secretaría de Relaciones Exteriores, *op. cit.*, pág. 192).

[479] F. R. Dareste y P. Dareste, *Les constitutions modernes*, t. I, 3.ª ed., París, Challamel, 1910, págs. 394 y ss. (con respecto a la ley austríaca) y págs. 403 y ss. (con respecto a la ley húngara).

[480] *Malayan Constitutional Documents*, Kuala Lumpur, Government Printer, 1959, pág. 27; texto francés en *Notes et études documentaires*, París, La documentation française, marzo de 1959, N.° 2516.

compromisos y obligaciones», que disponía, en particular, lo siguiente:

1) Todos los derechos, compromisos y obligaciones que se relacionen con un asunto cuya responsabilidad, inmediatamente antes del Dia de Malasia, sea de la incumbencia del Gobierno de un Estado de Borneo o Singapur, pero que, en el Dia de Malasia pasaba a ser de la incumbencia del Gobierno Federal, corresponderan a partir de esa fecha a la Federacion, a menos que el Gobierno Federal y el Gobierno del Estado decidan otra cosa

2) Las disposiciones de la presente seccion no se aplican a los derechos, compromisos y obligaciones emanados de las disposiciones de la seccion 75, y ellas no produciran tampoco el efecto de trasladar a una persona del servicio del Estado al servicio de la Federacion o de afectar en cualquier otra forma a los derechos, compromisos y obligaciones que emanen de ese servicio o de cualquier contrato de empleo Sin embargo, a reserva de lo anteriormente señalado en esta seccion, los derechos, compromisos y obligaciones comprenden todos aquellos que emanen de los contratos o de otras fuentes

[ ]

4) En la presente seccion, las referencias al gobierno de un Estado engloban al gobierno de los territorios que ese Estado abarcaba antes del Dia de Malasia[481]

Pueden observarse disposiciones similares en las constituciones particulares de los Estados miembros de la Federación. Por ejemplo, el artículo 50 de la Constitución del Estado de Sabah, relativo a los derechos, responsabilidades y obligaciones, disponía:

1) Todos los derechos, compromisos y obligaciones de Su Majestad con respecto al Gobierno de la colonia de Borneo septentrional pasaran a ser, a partir de la entrada en vigor de la presente Constitucion, derechos, compromisos y obligaciones del Estado[482]

10) La Constitución provisional de la República Arabe Unida, de 5 de marzo de 1958[483], aunque no era muy explícita en lo concerniente a la sucesión en las deudas de los dos Estados predecesores, Egipto y Siria, disponía en el artículo 29:

El Gobierno no podra contratar emprestitos ni iniciar proyectos cuya realizacion requiera fondos del Tesoro del Estado por un plazo de uno o mas años sin el consentimiento de la Asamblea Nacional

Cabe interpretar que esta disposición confiere exclusivamente a la autoridad legislativa de la República Arabe Unida el poder de contratar empréstitos, con exclusión de Siria y Egipto. Además, dado que en el artículo 70 se prevé un presupuesto común para las dos regiones, es posible concluir con un eminente autor que «la RAU parece haber sido la única entidad competente para realizar el servicio de la deuda de las dos regiones»[484].

[481] Naciones Unidas, *Recueil des Traites*, vol 750, pag 291

[482] *Ibid* , pag 343 Vease tambien la Constitucion del Estado de Sarawak, art 48 (*ibid* , pag 369), y la Constitucion del Estado de Singapur, art 104 (*ibid* , pag 412)

[483] Vease el texto ingles en E Cotran, «Some legal aspects of the formation of the United Arab Republic and the United Arab States», *International and Comparative Law Quarterly*, Londres, vol 8, parte 2 (abril de 1959), pags 374 a 387 Texto frances en *Articles et Documents—Bulletin d'informations et de presse internationale*, Paris, La documentation française, N ° 0629, 13 de marzo de 1956

[484] O'Connell, *State Succession (op cit)*, pag 386 Es de observar que con respecto a la UNESCO «las contribuciones atrasadas que Egipto y Siria debian a la Organizacion antes de que tuviera lugar su unificacion se consideraron responsabilidad de la Republica Arabe Unida» [*Documentation concernant la succession d'Etats dans les matieres autres que les traites* (publicacion de las Naciones Unidas, N ° de venta E/F 77 V 9) pag 545]

Artículo 38.—Separación de parte o partes del territorio de un Estado

1. Cuando una o varias partes del territorio de un Estado se separen de él y formen un Estado, y a menos que el Estado predecesor y el Estado sucesor hayan convenido en otra cosa, la deuda de Estado del Estado predecesor pasará al Estado sucesor en una proporción equitativa, habida cuenta de todas las circunstancias pertinentes.

2. El párrafo 1 se aplicará cuando una parte del territorio de un Estado se separe de él y se una a otro Estado.

Artículo 39.—Disolución de un Estado

Cuando un Estado predecesor se disuelva y deje de existir, formando las partes de su territorio dos o más Estados, y a menos que los Estados sucesores hayan convenido en otra cosa, la deuda de Estado del Estado predecesor pasará a los Estados sucesores en proporciones equitativas, habida cuenta de todas las circunstancias pertinentes.

Comentario a los artículos 38 y 39

1) Los casos de sucesión de Estados previstos en el artículo 38 y en el artículo 39 corresponden a los tratados en los artículos 16 y 17 de la parte II y 28 y 29 de la parte III respectivamente. Por eso se utilizan en los artículos correspondientes frases introductorias análogas que definen su ámbito de aplicación. Tanto el artículo 38 como el artículo 39 se refieren a casos en que una o varias partes del territorio de un Estado se separan de ese Estado y forman uno o más Estados individuales. Pero estos dos artículos difieren entre sí en que en los casos previstos en el artículo 38 del Estado predecesor sigue existiendo, mientras que en los previstos en el artículo 39 ese Estado deja de existir tras la separación de partes de su territorio. A los de la segunda categoría se hace referencia en los artículos 17, 29 y 39 con la denominación de «disolución de un Estado»[485].

2) Para establecer la norma correspondiente a los artículos 38 y 39, la Comisión ha considerado que, de no haber una razón imperiosa que se oponga a ello, en los dos tipos de sucesión de que tratan esos dos artículos el paso de la deuda de Estado debe regirse fundamentalmente por una norma común, de la misma manera que los artículos 16 y 17, relativos a los bienes de Estado, y los artículos 28 y 29, relativos a los archivos de Estado. Partiendo de esta hipótesis, en los párrafos siguientes se examinan tanto la práctica de los Estados como la doctrina.

3) En la práctica de los Estados no abundan los ejemplos de separación de parte o partes del territorio de un Estado. Pueden no obstante mencionarse unos cuantos casos. Uno de ellos es el de la creación del Estado Libre de Irlanda. Por el Tratado de 6 de diciembre de 1921, Irlanda obtuvo del Reino Unido, mediante un

[485] Vease *supra*, parr 1 del comentario a los articulos 16 y 17

tratado, la calidad de Dominio y pasó a constituir el Estado Libre de Irlanda. Con arreglo a ese tratado, se procedió a la distribución de las deudas entre el Estado predecesor y el Estado sucesor de la manera siguiente:

El Estado Libre de Irlanda hara suya una parte de la deuda publica del Reino Unido existente en la fecha del presente Tratado y una parte de las pensiones de guerra existentes en esa misma fecha en la proporcion que sea justa y equitativa, habida cuenta de toda justa demanda de Irlanda por causa de compensacion o reconvencion, determinandose el total de esas sumas, a falta de acuerdo, mediante el arbitraje de una o varias personas independientes, ciudadanos del Imperio Britanico[486]

4) Otro ejemplo es la separación de Singapur, que tras haberse adherido a la Federación de Malasia en 1963 se retiró de la Federación y obtuvo la independencia en 1965. El artículo VIII del acuerdo relativo a la separación de Singapur de la Federación de Malasia y su constitución como Estado independiente y soberano, firmado en Kuala Lumpur el 7 de agosto de 1965, dice así:

Por lo que respecta a todo acuerdo concertado, con la garantia del Gobierno de Malasia, entre el Gobierno de Singapur y cualquier otro pais o persona juridica, el Gobierno de Singapur se compromete a iniciar negociaciones con ese pais o esa persona juridica para celebrar un nuevo acuerdo que exonere al Gobierno de Malasia de las cargas y obligaciones que ha asumido en virtud de esa garantia, y el Gobierno de Singapur se compromete ademas a indemnizar plenamente al Gobierno de Malasia por toda carga u obligacion que le incumba a todo daño que sufra en virtud de esa garantia[487]

5) En los dos casos citados, la separación se efectuó mediante acuerdo entre el Estado predecesor y el Estado sucesor. Pero en modo alguno es seguro que la separación se realice siempre por acuerdo. Por ejemplo, la distribución entre Bangladesh y el Pakistán no parece haberse resuelto tras las negociaciones celebradas en Dacca del 27 al 29 de junio de 1974, que no arrojaron ningún resultado positivo[488]. Este es uno de los aspectos en que se diferencia claramente el caso de separación a que hace referencia el artículo 38 del caso de traspaso de una parte del territorio de un Estado de que trata el artículo 35. Cabe recordar que el caso de este artículo es el de traspaso de un territorio relativamente pequeño o de poca importancia, efectuado por un procedimiento teóricamente pacífico y en principio por un acuerdo entre el Estado cedente y el Estado beneficiario.

6) En cuanto a los casos de disolución de un Estado, de que trata el artículo 39, cabe hacer referencia a los siguientes precedentes históricos: la disolución de la Gran Colombia (1829-1831), la disolución de la Unión de Noruega y Suecia (1905), la desaparición del Imperio Austrohúngaro (1919), la desaparición de la Federación de Malí (1960), la disolución de la República Arabe Unida (1961) y, por último, la disolución de la Federación de Rhodesia y Nyasalandia (1963). Se examinan a continuación algunos de estos casos, para determinar cómo trataron de resolver la cuestión del traspaso de la deuda de Estado las partes interesadas.

7) La Gran Colombia, formada por la reunión de Nueva Granada, Venezuela y Ecuador sobre la base de la Constitución de 1821, no tuvo una vida muy larga. En un decenio, las luchas intestinas desbarataron la Unión, cuya disolución se consumó totalmente en 1831[489]. Los Estados sucesores aceptaron las deudas de la Unión. Nueva Granada y Ecuador fueron los primeros en establecer ese principio en virtud del Tratado de paz y de amistad entre los Estados de Nueva Granada y Ecuador celebrado en Pasto el 8 de diciembre de 1832. El artículo VII de ese Tratado disponía lo siguiente:

Se ha convenido y conviene aqui de modo mas solemne, y con arreglo a las leyes de ambos Estados, en que la Nueva Granada y el Ecuador pagaran la parte de la deuda domestica y extranjera que les corresponda proporcionalmente como partes integrantes que han sido de la Republica de Colombia, la cual reconocia *in solidum* dichas deudas Ademas, cada Estado se obliga a responder de los valores de que haya dispuesto pertenecientes a dicha Republica[490]

Se puede citar asimismo la convención de Bogotá, de 23 de diciembre de 1834, celebrada entre Nueva Granada y Venezuela y a la que se adhería después el Ecuador, el 17 de abril de 1837[491]. De esos dos textos se desprende que los Estados sucesores debían proceder a la distribución de las deudas de la Gran Colombia en la proporción siguiente: Nueva Granada, el 50%; Venezuela, el 28,5% y Ecuador, el 21,5%[492].

8) El «asunto belga-holandés» de 1830 requirió la intervención de las cinco Potencias de la Santa Alianza en el marco de una Conferencia que se abrió en Londres en 1830 y que no tuvo su epílogo hasta 1839, con el Tratado de Londres, de 19 de abril[493]. Durante los nueve

[486] Art V del Tratado entre Gran Bretaña e Irlanda (Sociedad de las Naciones, *Recueil des Traites*, vol XXVI, pag 11)

[487] Naciones Unidas, *Recueil des Traites*, vol 563, pag 95

La ley de 1965 relativa a la modificacion, en lo que se refiere a Singapur, de la Constitucion de Malasia y de la ley relativa a Malasia, tambien contiene algunas disposiciones concernientes a la «sucesion en los derechos, cargas y obligaciones», entre ellas un parrafo que dice asi

«9 Todos los bienes, muebles e inmuebles, y todos los derechos, cargas y obligaciones que pertenecian o incumbian al Gobierno de Singapur con anterioridad al dia de la independencia de Malasia y que, en esa fecha o posteriormente, se traspasaron al Gobierno de Malasia, se restituiran o traspasaran de nuevo a Singapur, que volvera a ser propietario de esos bienes o titular de esos derechos, cargos y obligaciones, el dia de la independencia de Singapur » (*Ibid* , pag 101)

[488] Rousseau, *Droit international public (op cit)*, pag 454 Segun este autor, «Bangladesh reclamaba el 56 % de todos los bienes comunes, mostrandose muy reservado acerca de la division de las deudas existentes, problema que no hubiera querido abordar hasta que se hubiese resuelto la reparticion del activo, a lo que se negaba el Pakistan» *(ibid)*

[489] Vease V -L. Tapie, *Histoire de l'Amerique latine au XIX^e siecle*, Paris, Montaigne, 1945 Vease en particular el pasaje dedicado a la particion de la Gran Colombia, pags 57 a 60

[490] C Parry, ed , *The Consolidated Treaty Series,* Dobbs Ferry, N Y Oceana Publications [1969], vol 83, pag 115

[491] Convencion sobre reconocimiento y division de los creditos activos y pasivos de Colombia Vease Feilchenfeld, *op cit* , pags 296 a 298, en especial la pagina 296, en la que figuran los articulos pertinentes de la Convencion de Bogota

[492] Sanchez de Bustamante y Sirven, *Derecho Internacional Publico (op cit)*, pag 319, Accioly, *op cit* , pag 199, O'Connell, *State Succession (op cit)*, pag 388

[493] Vease G F de Martens, ed , *Nouveau Recueil de traites*, Gotinga, Dieterich, 1842, t XVI, segunda parte, pag 773 Las cinco Potencias de la Santa Alianza eran Austria, Francia, Gran Bretaña, Prusia y Rusia (para una version española del Tratado, vease Raventos y Oyarzabal, *op cit* , pag 333)

años que duraron las negociaciones hubo que preparar bastantes documentos para poder resolver la controversia de las deudas del Reino de los Países Bajos.

9) Uno de esos documentos, que fue el duodécimo Protocolo de la Conferencia de Londres, de 27 de enero de 1831, preparado por las cinco Potencias, fue el primero en que se propuso un modo de determinación relativamente preciso de las deudas, que debía incluirse entre los principios generales del proyecto del Tratado de Londres. Las cinco Potencias trataron ante todo de justificar su intervención invocando el hecho de que «la experiencia [...] ha dejado más que probada la imposibilidad absoluta en que se encontrarían las partes directamente interesadas para llegar a un acuerdo sobre tales materias si la benévola solicitud de las cinco Cortes no facilitase un acuerdo»[494]. Invocaron además la existencia de precedentes en esta materia, que habían contribuido a sentar y que «han dado ya lugar a decisiones cuyos principios no son nuevos, sino que, muy al contrario, son los que vienen rigiendo desde siempre las relaciones mutuas de los Estados y que han sido recordados y consagrados en convenciones especiales celebradas por las cinco Cortes. Esas convenciones, por lo tanto, no pueden ser modificadas en ningún caso sin la participación de las Potencias Contratantes»[495]. Uno de esos precedentes consagrados en que se basaron las cinco monarquías parece ser el Acta de 21 de julio de 1814[496] por la que se unieron Bélgica y los Países Bajos. El artículo VI del Acta establecía lo siguiente:

Dado que las cargas y los beneficios seran comunes, las deudas contraidas hasta la epoca de la union por las provincias holandesas, por una parte, y por las provincias belgas, por otra, correran a cargo del Tesoro General de los Paises Bajos

Las cinco Potencias dedujeron de esta disposición el principio según el cual «puesto que se pone término a la unión, parece que debería ponerse término asimismo a esa comunidad y que, como otra consecuencia necesaria de este axioma, las deudas que en el sistema de la unión estaban confundidas podrían, en el sistema de la separación, ser objeto de una nueva partición»[497]. Al aplicar este principio al caso de los Países Bajos, las cinco Potencias llegaron a la conclusión de que «cada país debería en primer lugar volver a asumir exclusivamente las deudas de las que era responsable antes de la unión» y de que Bélgica debía además asumir, «*en una justa proporción*, las deudas contraídas desde la época de esa unión y durante su existencia por el Tesoro General de los Países Bajos, tal como figuran en el presupuesto de ese Reino»[498]. Esta conclusión se incorporó en las «Bases de la separación de Bélgica y Holanda», cuyo texto figura como anexo al duodécimo Protocolo. Los artículos X y XI de estas «Bases» decían lo siguiente:

Art X —Las deudas del Reino de los Paises Bajos actualmente a cargo del Tesoro Real, a saber 1 °, la deuda activa con intereses, 2 °, la deuda diferida, 3 °, las diferentes obligaciones del Sindicato de Amortizacion; y 4 °, las rentas reembolsables que gravan los dominios, con hipotecas especiales, se distribuiran entre Holanda y Belgica con arreglo a la media proporcional de las contribuciones directas e indirectas y otros gravamenes del Reino que haya pagado cada uno de los dos paises en los años 1827, 1828 y 1829

Art XI —Dado que la media proporcional hace recaer, aproximadamente, el 15/31 de las deudas antes mencionadas sobre Holanda y el 16/31 sobre Belgica, se conviene en que Belgica seguira haciendose cargo de un servicio de intereses correspondiente[499]

Estas disposiciones suscitaron las objeciones de Francia, que estimó que «el Gobierno del Rey no ha considerado las bases bastante equitativas para aceptarlas»[500]. Las cuatro Cortes a las que se dirigió la comunicación francesa respondieron que

El principio que se establece en el Protocolo N ° 12, con respecto a la deuda, es el siguiente con ocasion de la constitucion del Reino de los Paises Bajos, mediante la union de Holanda y Belgica, las deudas de las que eran a la sazon resonsables esos dos paises fueron confundidas, en virtud del Tratado de 1815, en una misma masa y fueron declaradas deuda nacional del Reino Unido Por consiguiente, es justo y necesario que, al separarse Holanda y Belgica, cada uno de los dos paises vuelva a hacerse cargo de la deuda de que era responsable antes de la union y que esas deudas, reunidas al mismo tiempo que los dos paises, sean ahora igualmente separadas

Con posterioridad a la union, el Reino Unido ha adquirido una deuda adicional y, con ocasion de la separacion, esa deuda debera ser dividida entre los dos Estados *en una justa proporcion**, sin embargo, el protocolo no determina cual debe ser exactamente esa justa proporcion y reserva esta cuestion a un acuerdo ulterior[501]

10) Los Países Bajos se mostraron particularmente satisfechos y sus plenipotenciarios fueron autorizados a adherirse sin reservas a todos los artículos de las bases de la separación de Bélgica y Holanda, consignadas en los Protocolos de Londres undécimo y duodécimo, de 20 y 27 de enero de 1831[502]. El punto de vista de Bélgica, por otra parte, aparece en un informe de fecha 15 de marzo de 1831 del Ministro belga de Relaciones Exteriores al Regente. Según este informe:

Los Protocolos N °s 12 y 13, de fecha 27 de enero [ ] han puesto de manifiesto, del modo mas evidente, la parcialidad, sin duda involuntaria, de algunos de los plenipotenciarios de la Conferencia Esos Protocolos, relativos a la fijacion de los limites, el armisticio y, sobre todo, a la participacion de las deudas, disposiciones que consumarian la ruina de Belgica, han sido devueltos [ ] por una nota de 22 de febrero, ultimo acto del Comite Diplomatico[503]

Bélgica rechazó así las disposiciones de las «Bases de la separación de Bélgica y Holanda». Más exactamente, Bélgica subordinó su aceptación a las facilidades que le dieran las Potencias para la adquisición a título oneroso del Gran Ducado de Luxemburgo.

---

[494] *Ibid* , 1836, t X *(op cit)*, pag 164

[495] *Ibid* , pag 165

[496] Vease *supra*, parr 3 del comentario al articulo 37, nota 472

[497] G F Martens, ed , *Nouveau Recueil de traites*, t X *(op cit)*, pag 165

[498] *Ibid* , pags 165 y 166

[499] *Ibid* , pag 172

[500] Vigesimo Protocolo de la Conferencia de Londres, de 17 de marzo de 1831 (anexo A) Comunicacion hecha a la Conferencia por el plenipotenciario de Francia, Paris, 1 ° de marzo de 1831 (*ibid* , pag 228)

[501] Vigesimo Protocolo (anexo B) Respuesta de los plenipotenciarios de las cuatro Cortes al plenipotenciario de Francia (*ibid* , pag 233)

[502] La adhesion de los Paises Bajos a las disposiciones del undecimo Protocolo, de 20 de enero de 1831 [por el que se definen los limites de Holanda (*ibid* , pag 158)], y el duodecimo Protocolo, de 27 de enero de 1831 (*ibid* , pag 164), quedo consignada en el decimoctavo Protocolo, de 17 de febrero de 1831 (*ibid* , pag 196)

[503] *Ibid* , pag 222

11) El vigésimo cuarto Protocolo de la Conferencia de Londres, de 21 de mayo de 1831, dejaba traslucir claramente, en efecto, que «la adhesion del Congreso belga a las bases de separación de Bélgica y Holanda sería mucho más fácil si las cinco Cortes consintiesen en apoyar a Bélgica en su deseo de obtener, a título oneroso, la adquisición del Gran Ducado de Luxemburgo»[504]. Al no satisfacerse los deseos de Bélgica, este país se negó a adherirse a las propuestas de distribución de las deudas que se le habían hecho. Las Potencias pusieron entonces todo su empeño en encontrar una nueva fórmula de partición de esas deudas, que fue el objeto del vigésimo sexto Protocolo, de 26 de junio de 1831, de la Conferencia de Londres. Este nuevo Protocolo comprendía un proyecto de tratado de 18 artículos. El artículo XII disponía:

> La particion de las deudas se efectuara de manera que recaiga sobre cada uno de los paises la totalidad de las deudas que originalmente correspondia, antes de la union, a los diversos territorios que los componian, y de modo que se dividan en una proporcion justa aquellas que fueron contraidas en comun[505]

En realidad se trataba tan sólo de una reafirmación no numérica del principio de la división de deudas contenido en el duodécimo Protocolo, de 27 de enero de 1831. Por otra parte, en el nuevo Protocolo se omitía, a diferencia del anterior, toda enumeración de las deudas de que eran responsables las Partes. En este caso, el Reino de los Países Bajos rechazó las propuestas de la Conferencia[506] y Bélgica las aceptó[507].

12) Antes de su aplazamiento, el 1.° de octubre de 1832, la Conferencia formuló aún varias propuestas y contrapropuestas que no fueron aceptadas[508]. Sólo siete años más tarde, en el Tratado belga-holandés, de 19 de abril de 1839, se encontró una solución al problema de la sucesión en las deudas a raíz de la separación de Bélgica y Holanda.

13) La solución de la controversia belga-holandesa, relativa a la sucesión en las deudas de Estado de los Países Bajos, se logró finalmente en virtud del Tratado de 19 de abril de 1839, en cuyo anexo (art. XIII) se disponía lo siguiente:

> 1 ° A partir del 1 ° de enero de 1839, Belgica, en lo referente a la division de la Deuda Publica del Reino de Holanda, quedara cargada con la suma de 5 millones de florines holandeses de interes anual, cuyo capital sera transferido desde el debe del Libro Mayor de Amsterdam, o desde el debe de la Tesoreria General del Reino de Holanda, al debe del Libro Mayor de Belgica
>
> 2 ° El capital transferido y las anualidades inscritas en el Libro Mayor de Belgica, a consecuencia del parrafo anterior, hasta el total de la suma de 5 millones de florines holandeses de interes anual, sera considerado como formando parte de la Deuda Nacional Belga, y Belgica se compromete a no admitir, ni en el presente ni en el futuro, ninguna distincion entre esta porcion de su Deuda Publica proveniente de su union con Holanda y de otra Deuda Nacional Belga ya creada, o que se cree en el futuro
>
> [ ]
>
> 4 ° En consideracion de la creacion de la citada suma de 5 millones de florines holandeses de interes anual, Belgica quedara libre de toda otra obligacion respecto a Holanda, sobre la division de la Deuda Publica del Reino Unido de Holanda[509]

Las cinco Potencias de la Santa Alianza, bajo cuyos auspicios se firmó el Tratado de 1839, se constituyeron garantes de sus disposiciones en dos convenciones de la misma fecha que firmaron tanto dichas Potencias como Bélgica y Holanda. En esas convenciones se estipula que los artículos de dicho tratado «se consideran con la misma fuerza y valor que si estuvieren textualmente insertos

---

[504] *Ibid* , pag 269

[505] *Ibid* , pag 290

[506] Vease el vigesimo octavo Protocolo de la Conferencia de Londres, de 25 de julio de 1831 (anexo A), «El Gobierno de los Paises Bajos a la Conferencia», La Haya, 12 de julio de 1831 (*ibid* , 1837, t XI, pags 212 a 222, en especial pag 221)

[507] Vease el vigesimo Protocolo de la Conferencia de Londres, de 12 de julio de 1831 (anexo), «El Gobierno belga a la Conferencia», Bruselas, 9 de julio de 1831 (*ibid* , pag 210)

[508] Entre las propuestas y contrapropuestas cabe citar las que figuran en dos Protocolos y un Tratado

a) El cuadragesimo cuarto Protocolo de la Conferencia de Londres, de 26 de septiembre de 1831 (anexo A), «Propuestas de la Conferencia de Londres», cuyo punto 3 contenia 12 articulos (arts VII a XVIII), de los cuales los tres primeros disponian

> «VII Belgica, incluido el Gran Ducado de Luxemburgo, asumira las deudas y obligaciones que habia contraido legalmente antes del establecimiento del Reino de los Paises Bajos
>
> »Las deudas contraidas legalmente despues del establecimiento del Reino hasta el 1 ° de octubre de 1830 se distribuiran en porciones iguales
>
> »VIII Los gastos efectuados por el Tesoro de los Paises Bajos, por concepto de bienes especiales que sigan siendo propiedad de una de las dos Partes contratantes, se cargaran a esta y el importe se deducira de la deuda correspondiente a la otra Parte
>
> »IX Entre los gastos mencionados en el articulo precedente, se incluye la amortizacion de la deuda, tanto activa como diferida, en la proporcion de las deudas primitivas, conforme al articulo VII » (*Ibid* , pag 291)

Estas propuestas, que fueron objeto de vivas criticas por parte de los dos Estados interesados, no pudieron adoptarse

b) El cuadragesimo noveno Protocolo de la Conferencia de Londres, de 14 de octubre de 1831 (anexo A), «Articulos relativos a la separacion de Belgica y Holanda», los dos primeros parrafos del largo articulo XIII decian lo siguiente

> «1 A partir del 1 ° de enero de 1832, Belgica, en virtud de la division de la Deuda Publica del Reino de los Paises Bajos, quedara cargada con la suma de 8 400 000 florines holandeses de interes anual, cuyo capital sera transferido del debe del Libro Mayor de Amsterdam, o del debe de la Tesoreria General del Reino de los Paises Bajos, al debe del Libro Mayor de Belgica
>
> »2 El capital transferido y las anualidades inscritas en el debe del Libro Mayor de Belgica, a consecuencia del parrafo anterior, hasta el total de la suma de 8 400 000 florines holandeses de interes anual, sera considerado como parte de la deuda nacional belga, y Belgica se compromete a no admitir, ni en el presente ni en el futuro, ninguna distincion entre esta porcion de su Deuda Publica proveniente de su union con Holanda y otra Deuda Nacional Belga ya creada, o que se cree en el futuro » (*Ibid* , pags 328 y 329)

Belgica acepto esta disposicion (*ibid* , pags 350 y 351)

c) En el Tratado para la separacion definitiva de Belgica y Holanda, firmado en Londres por las cinco Cortes y por Belgica el 15 de noviembre de 1831 (*ibid* , pag 390), se recogieron las disposiciones antes mencionadas en el cuadragesimo noveno Protocolo Pero tampoco esta vez lo acepto Holanda [vease el quincuagesimo tercer Protocolo de la Conferencia de Londres, de 4 de enero de 1832 (anexo A) (*ibid* , t XII, pags 285 y ss)]

[509] *Ibid* , t XVI, segunda parte *(op cit)*, pags 782 y 783 [Para una version española de este Tratado, vease Raventos y Oyarzabal, *op cit* , pag 333]

en la presente Acta, quedando así colocados bajo la garantía de las citadas Majestades»[510].

14) La disolución de la Unión de Noruega y Suecia se efectuó mediante varias convenciones firmadas en Estocolmo el 26 de octubre de 1905[511]. El destino de las deudas se determinó en virtud del Acuerdo de 23 de marzo de 1906 relativo a la solución de las cuestiones económicas surgidas a raíz de la disolución de la Unión entre Noruega y Suecia[512], que según la interpretación general dejó a cada Estado a cargo de sus propias deudas[513]. Decía así el Acuerdo en sus artículos 1 y 2:

Art. 1.—Noruega pagará a Suecia la cuota asignada al primer semestre del año 1905 del crédito votado por Noruega, con cargo al presupuesto común de relaciones anteriores de Suecia y Noruega para dicho año, con destino al Fondo del Gabinete, así como la cuota correspondiente a Noruega de las indemnizaciones de costo de la vida pagadas a los agentes y funcionarios del Ministerio de Relaciones Exteriores durante el primer semestre del año 1905, que forma parte del crédito votado por Noruega para los gastos eventuales e imprevistos del Fondo del Gabinete.

Art. 2.—Noruega pagará a Suecia la cuota asignada al período del 1.° de enero al 31 de octubre de 1905 del crédito votado por Noruega, con cargo al presupuesto común para dicho año, destinada al Fondo de Consulados, así como la cuota correspondiente a Noruega, de los gastos siguientes, efectuados en 1904, y que no se hayan saldado con cargo al crédito de dicho año, a saber:

a) los gastos de servicios efectivos de los consulados durante todo el año 1904; y

b) los gastos de oficina efectivamente asignados a los consulados y retribuidos a reserva de su justificación, correspondientes al segundo semestre del año 1904[514].

Estas disposiciones, cuya finalidad era que Noruega asumiera su parte de las cargas del presupuesto común, se entienden más claramente si se recuerda que, en virtud del principio de la dualidad de funciones, el Rey de Suecia era al mismo tiempo Rey de Noruega y que la representación diplomática y consular de la Unión competía exclusivamente a los órganos suecos. Conviene recordar a este respecto que la ruptura entre ambos Estados tuvo como pretexto o causa la voluntad de Noruega de asumir su propio servicio consular[515]. Cabe deducir de lo que antecede que la disolución de la Unión de Noruega y Suecia tuvo como consecuencia, por una parte, que cada uno de los Estados siguiera a cargo de las deudas que le eran propias, y, por otra, que las deudas comunes se dividieran entre los dos Estados sucesores.

15) La disolución de la Federación que reunía desde 1953 Rhodesia del Norte, Rhodesia del Sur y Nyasalandia se produjo en 1963 por una «Orden en Consejo» del Gobierno británico. En virtud de esa Orden, se procedió al mismo tiempo a la partición de la deuda federal entre los tres territorios a razón de un 52% a Rhodesia del Sur, un 37% a Rhodesia del Norte y un 11% a Nyasalandia. La partición se hizo con arreglo a la parte del ingreso federal respectivamente asignada a cada territorio[516]. Esta división de las deudas, tal como se realizó con arreglo a la Orden del Consejo del Gobierno británico, fue discutida tanto en lo que toca al principio como a sus modalidades. Se hizo notar, en primer lugar, que «puesto que la disolución era consecuencia del ejercicio de la soberanía británica, el Reino Unido debía asumir la responsabilidad»[517]. Esta observación era tanto más pertinente cuanto que las deudas así distribuidas entre los Estados sucesores por un acto de autoridad del Reino Unido comprendía aquellas contraídas con la garantía de la Potencia administradora ante el BIRF. Por ello, Rhodesia del Norte señaló a este respecto que «en ningún momento había aceptado la asignación establecida en la Orden y que sólo a disgusto había asentido a esta solución»[518]. Zambia, antes Rhodesia del Norte, renunció luego a su reclamación en vista de la ayuda que le otorgó el Gobierno británico, según indica un autor[519].

16) Uno de los considerados, que es el de la disolución de la Gran Colombia, dio origen a dos laudos arbitrales casi 50 años después de la distribución de las deudas del Estado predecesor entre los Estados sucesores. Se trataba de los asuntos *Sarah Campbell* y *W. Ackers-Cage*[520], examinados por la Comisión Mixta de Caracas creada por el Reino Unido y Venezuela en virtud de una Convención de 21 de septiembre de 1868, en los que dos demandantes, Alexander Campbell (después, su viuda Sarah Campbell) y W. Ackers-Cage, respectivamente, trataron de obtener de Venezuela el pago de una deuda que había contraído con ellos la Gran Colombia. El árbitro tercero Sturup, en su laudo del 1.° de octubre de 1869, estimó que «los dos créditos deben ser pagados por la República. Ahora bien, como forman parte de la deuda exterior del país, no sería justo exigir su pago integral»[521].

17) En su comentario a este laudo, dos autores opinaron: «La responsabilidad de Venezuela por las deudas de la antigua República de Colombia, de la que procedía, no fue discutida ni podía serlo», ya que, según esos autores, que citan a Bonfils y Fauchille, se puede considerar como norma de derecho internacional que «cuando un Estado deja de existir fragmentándose o dividiéndose en varios Estados nuevos, cada uno de

[510] Art. II del Tratado de Londres de 19 de abril de 1839, entre las cinco Cortes y Holanda (*ibid.*, pág. 773), y art. I del Tratado de Londres, de 19 de abril de 1839, entre las cinco Cortes y Bélgica (*ibid.*, pág. 790). [Véase Raventós y Oyarzábal, *op. cit.*, pág. 333, nota 1.]

[511] Véase L. Jordan, *La séparation de la Suède et de la Norvège*, París, Pedone, 1906 [tesis]; y Fauchille, *op. cit.*, pág. 234.

[512] E. Descamps y L. Renault, *Recueil international des traités du XX^e siècle, année 1906*, París, Rousseau [s.f.], pág. 858 a 862.

[513] Véase, por ejemplo, Fauchille (*op. cit.*, pág. 389), que dice así:

> Después de que Suecia y Noruega procedieran en 1905 a disolver su unión real, una convención concertada entre ambos países el 23 de marzo de 1906 dejó a cargo de cada uno de ellos sus deudas personales.»

[514] Descamps y Renault, *op. cit.*, págs. 858 y 859.

[515] Académie diplomatique internationale, *Dictionnaire diplomatique*, publicado bajo la dirección de A.-F. Frangulis, París, Lang, Blanchong impr. [1933], t. II, pág. 233.

[516] O'Connell, *State Succession... (op. cit.)*, pág. 393.

[517] *Ibid.*, pág. 394.

[518] *Ibid.*, pág. 393.

[519] *Ibid.*, nota 6.

[520] Lapradelle y Politis, *Recueil des arbitrages internationaux (op. cit.)*, t. II, págs. 552 a 556.

[521] *Ibid.*, págs. 554 y 555.

éstos debe asumir, en una proporción equitativa, una parte de las deudas correspondientes al conjunto del Estado originario»[522]. Otro autor abunda en el mismo sentido y añade acertadamente que «el árbitro tercero Sturup se limitó a tener en cuenta los recursos del Estado sucesor para imponer una reducción equitativa del importe de los créditos de los reclamantes»[523].

18) Refiriéndose más generalmente a la disolución de un Estado, se ha formulado la regla siguiente:

> Si un Estado deja de existir fragmentándose y dividiéndose en varios Estados, cada uno de éstos debe asumir, en una proporción equitativa, una parte de las deudas del Estado originario en su totalidad y cada uno de ellos debe también hacerse cargo exclusivamente de las deudas contraídas en interés exclusivo del territorio[524].

19) Otro autor, autoridad en la materia, recurre a una fórmula semejante. Así el artículo 49 de su «Código de derecho internacional» establece:

> Si un Estado se divide en dos o más Estados nuevos, ninguno de los cuales cabe ser considerado continuador del antiguo, se entiende que éste ha dejado de existir y que los nuevos Estados lo sustituyen en calidad de nuevas personas[525].

Este mismo autor preconiza también la partición equitativa de las deudas del Estado predecesor que se ha extinguido y cita como ejemplo «la división de los Países Bajos en dos Reinos, Holanda y Bélgica», estimando sin embargo que Holanda era en cierto modo continuadora de los antiguos Países Bajos «sobre todo en lo que concierne a las colonias»[526].

20) Del examen precedente cabe sacar dos conclusiones que merecen atención en el contexto de los artículos 38 y 39. La primera guarda relación con la clasificación del tipo de sucesión de Estado ilustrada por los precedentes citados. En su elección de los ejemplos históricos de la práctica de los Estados y en la calificación de éstos para su clasificación dentro de la categoría de separación-secesión y de la de disolución, la Comisión ha tenido en cuenta fundamentalmente el hecho de que, en el primer tipo, el Estado predecesor sobrevive al cambio territorial, mientras que en el segundo deja de existir. En el primer caso, el problema de la partición de las deudas se plantea entre un Estado predecesor y uno o varios Estados sucesores, mientras que en el segundo afecta a Estados sucesores entre sí. Sin embargo, es indudable que incluso el criterio de desaparición o supervivencia del Estado, aparentemente muy fiable, no se puede aplicar en definitiva de manera segura y rigurosa, ya que plantea en especial los espinosos problemas de la continuidad y la identidad del Estado.

21) En el caso de la desaparición del Reino de los Países Bajos en 1830 —que la Comisión ha examinado, no sin vacilaciones, como ejemplo de disolución de un Estado—, el Estado predecesor, la entidad monárquica belga-holandesa, parece haber desaparecido realmente y haber sido sustituido por dos Estados sucesores nuevos, Bélgica y Holanda, que se hicieron cargo a partes iguales de las deudas del Estado predecesor. La solución dada a la partición de las deudas ha sido incluso, hasta cierto punto, lo que ha confirmado la naturaleza del fenómeno ocurrido en la monarquía holandesa y lo que ha permitido calificarlo de «disolución de un Estado». Era posible, en efecto, considerar el ejemplo de los Países Bajos de otro modo —desde un punto de vista secesionista— y convenir con un autor ya mencionado en que «desde un punto de vista jurídico, la independencia de Bélgica no fue sino la secesión de una provincia»[527]. Tal calificación, si se hubiera adoptado efectivamente, habría podido resultar muy perjudicial para los intereses de Holanda, en la medida en que precisamente no parecía demostrado que la provincia secesionista estuviera obligada *ipso jure* a participar en el servicio de la deuda del Estado desmembrado, sobre todo en igual proporción. En realidad, ni la Conferencia de Londres, ni tampoco las mismas partes, especialmente Bélgica, adoptaron este punto de vista. Los dos Estados consideraron que su separación era una disolución de unión y se atribuyeron ambos la calidad de Estado sucesor de un Estado predecesor desaparecido. Tal es la calificación que hace el Tratado de Londres, de 19 de abril de 1839, celebrado entre las cinco Potencias y los Países Bajos, cuyo artículo III disponía lo siguiente:

> La *unión** que ha existido entre Holanda y Bélgica en virtud del Tratado de Viena de 31 de mayo de 1815, Su Majestad el Rey de Holanda, Gran Duque de Luxemburgo, la reconoce *disuelta**[528].

22) El caso de la escisión del Reino de los Países Bajos no es el único ejemplo. En algunos otros casos las opiniones difieren en cuanto a si deben clasificarse entre los comprendidos en las disposiciones del artículo 38 o en las del artículo 39. Sea como fuere, es evidente que en los dos tipos de sucesión la situación es parecida y, por lo tanto, deberían ser por lo menos análogas en ambos casos las soluciones de la cuestión del traspaso de las deudas.

23) La segunda conclusión guarda relación con la naturaleza de los problemas que plantea la sucesión de Estados en las deudas. En los casos de separación de una parte del territorio de un Estado, lo mismo que en los casos de disolución de un Estado, la solución de los problemas que plantea la transmisión de las deudas de Estado supone en definitiva la conciliación de los intereses de los Estados afectados. Esos intereses son a menudo importantes y casi siempre contradictorios, y su armonización será en muchos casos el resultado de difíciles negociaciones entre los Estados directamente afectados por la sucesión de Estados. Esos Estados son los únicos que saben verdaderamente cuáles son sus propios intereses, los que casi siempre están en situación más idónea para defenderlos y, en cualquier caso, los únicos que saben hasta dónde pueden llegar en sus concesiones recíprocas. Estas consideraciones encuentran su

[522] *Ibid.*, pág. 555.

[523] Rousseau, *Droit international public (op. cit.)*, pág. 431.

[524] Fauchille, *op. cit.*, pág. 380.

[525] J.-G. Bluntschli, *Das moderne Wölkerrecht*, 3.ª ed., Nördlingen, Beck, 1878, págs. 81 y 82.

[526] *Ibid.*

[527] Feilchelfeld, *op. cit.*, pág. 208.

[528] G. F. de Martens, ed., *Nouveau Recueil de traités*, t. XVI, segunda parte *(op. cit.)*, pág. 770. [Para una versión española, véase Raventós y Oyarzábal, *op. cit.*, pág. 334.]

ejemplo más notable en el caso ya citado de 1830/1839 en el que los Países Bajos y Bélgica se negaron a someterse a las múltiples propuestas de solución formuladas por terceros Estados, que en ese caso eran las más grandes Potencias de la época. La solución fue obra de los propios Estados interesados, aun cuando sea posible descubrir cierta relación entre los diferentes tipos de solución que se les propusieron y las soluciones que en definitiva adoptaron. Es indudablemente muy útil e incluso necesario dejar a las partes interesadas el mayor margen de libertad posible para la búsqueda de un acuerdo aceptable para ambas, pero no hay que olvidar que, en algunos casos, esa «confrontación» podría resultar perjudicial para los intereses de la parte más débil.

24) En vista de todas estas consideraciones, la mejor solución que podría adoptarse para los dos tipos de sucesión previstos en los artículos 38 y 39 consistiría en establecer una regla supletoria común que se aplicara en los casos en que los Estados interesados no puedan llegar a un acuerdo acerca de la transmisión de la deuda del Estado predecesor. Además, los precedentes históricos anteriormente analizados, unidos a las consideraciones teóricas ampliamente desarrolladas a todo lo largo del presente proyecto de artículos, hacen que la Comisión llegue a la conclusión de que esa norma debe basarse en la equidad.

25) Por lo tanto, el *párrafo 1 del artículo 38* y el *artículo 39* establecen que, a menos que los Estados de que se trate hayan convenido en otra cosa, «la deuda de Estado del Estado predecesor» pasará al Estado sucesor o a los Estados sucesores «en una proporción equitativa, habida cuenta de todas las circunstancias pertinentes». Los Estados de que se trata son «el Estado predecesor y el Estado sucesor» en el caso del artículo 38, y los propios «Estados sucesores» en el caso del artículo 39, en que el Estado predecesor desaparece. Es de señalar que en el artículo 39 la Comisión ha suprimido las palabras «de que se trate» que figuran en el artículo 17 a continuación de «Estados sucesores» porque la situación que contempla el artículo 39 es diferente, ya que supone el paso de la deuda y no el paso de bienes. No se puede imponer esa deuda a uno de los Estados sucesores por acuerdo entre los demás Estados sucesores solamente.

26) Por lo que respecta a las palabras «a menos que [...] hayan convenido en otra cosa», la Comisión desea señalar que esta expresión de ningún modo quiere decir que las partes puedan convenir en una solución que no sea equitativa. Como la práctica de los Estados pone de manifiesto, un principio rector de las negociaciones debe ser siempre el de la distribución equitativa o «justa» de las deudas.

27) Por lo que se refiere a la expresión «habida cuenta de todas las circunstancias pertinentes», utilizada en los artículos 38 y 39, la Comisión adoptó esta fórmula a pesar de que no coincide con la utilizada en el párrafo 2 del artículo 35: «habida cuenta en particular de los bienes, derechos e intereses que pasen al Estado sucesor en relación con esa deuda de Estado». Aun cuando la expresión utilizada en el párrafo 2 del artículo 39 podría teóricamente englobar «todas las circunstancias pertinentes», la Comisiódn prefirió para el artículo 38 y el artículo 39 la nueva expresión, con objeto de evitar una divergencia de opiniones entre sus miembros acerca de la cuestión de si había que mencionar expresamente en ellos, como uno de los factores que habría que tener en cuenta, la «capacidad de aportación» («tax-paying capacity» o «debt-servicing capacity») que reflejaría el significado de la expresión francesa «capacité contributive». Algunos de los miembros de la Comisión consideraron que esa capacidad es uno de los factores más importantes que hay que tener en cuenta al decidir la cuestión del paso de las deudas de Estado. Otros miembros opinaron que no debería mencionarse en ningún lugar, porque, si se indicaba especialmente ese factor, podría correrse el riesgo de excluir otros factores no menos importantes. Además, se estimó que la expresión «capacité contributive» era demasiado vaga para que recibiera una interpretación uniforme. Por lo tanto, la expresión «habida cuenta de todas las circunstancias pertinentes» ha de entenderse en el sentido de que abarca todos los factores que en determinada situación son pertinentes, entre ellos la «capacité contributive», tanto efectiva como potencial, y los «bienes, derechos e intereses» que pasan al Estado sucesor en relación con la deuda de Estado de que se trate. Puede haber otros factores que merezcan ser tomados particularmente en consideración en ciertos casos. La importancia relativa de esos factores varía según sean las situaciones concretas.

28) El *párrafo 2 del artículo 38* es idéntico al párrafo 2 del artículo 16, cuyo objeto es tratar el caso de la separación de una parte del territorio de un Estado que se une a otro Estado independiente asimilándolo al caso de la separación de una parte del territorio de un Estado que forma un nuevo Estado. Las razones en que se basa esa asimilación se han expuesto en el comentario al artículo 16, en el contexto de la sucesión en materia de bienes de Estado[529]. La Comisión no ve razón alguna para tratar tal caso en forma diferente en el contexto de la sucesión en las deudas de Estado.

[529] Véase *supra*, párr. 16 del comentario a los artículos 16 y 17.

Capítulo III

CUESTIÓN DE LOS TRATADOS CELEBRADOS ENTRE ESTADOS Y ORGANIZACIONES INTERNACIONALES O ENTRE DOS O MÁS ORGANIZACIONES INTERNACIONALES

A.—Introducción

1. Reseña histórica de los trabajos de la Comisión

88. En el curso de la preparación del proyecto de artículos sobre el derecho de los tratados, de 1950 a 1966, la CDI discutió en varias ocasiones si el proyecto debía aplicarse no sólo a los tratados entre Estados sino también a los concertados por otras entidades y, en particular, por organizaciones internacionales[530]. La solución que finalmente se adoptó fue limitar el estudio emprendido a los tratados celebrados entre Estados. En consecuencia, la Comisión insertó en el proyecto definitivo[531] un artículo 1 con el siguiente texto:

Los presentes artículos se refieren a los tratados celebrados entre Estados.

Este proyecto fue remitido[532] después, como propuesta fundamental, a la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el derecho de los tratados que, después de reunirse en Viena en 1968 y 1969, adoptó, el 22 de mayo de 1969, la Convención de Viena sobre el derecho de los tratados[533]. El artículo 1 del proyecto de la Comisión pasó a ser el artículo 1 de la Convención con el texto siguiente:

La presente Convención se aplica a los tratados entre Estados.

No obstante, además de las disposiciones del artículo 1, la Conferencia aprobó la siguiente resolución:

Resolución relativa al artículo 1 de la Convención de Viena sobre el derecho de los tratados

La Conferencia de las Naciones Unidas sobre el derecho de los tratados,

Recordando que la Asamblea General de las Naciones Uidas, en su resolución 2166 (XXI) de 5 de diciembre de 1966, remitió a la Conferencia el proyecto de artículos que figura en el capítulo II del informe de la Comisión de Derecho Internacional sobre la labor realizada en su 18.° período de sesiones,

Tomando nota de que el proyecto de artículos de la Comisión concierne únicamente a los tratados celebrados entre Estados,

Reconociendo la importancia de la cuestión de los tratados celebrados entre Estados y organizaciones internaiconales o entre dos o más organizaciones internacionales,

Impuesta de las diversas prácticas de las organizaciones internacionales a este respecto, y

Deseosa de lograr que la vasta experiencia de las organizaciones internacionales en la materia sea aprovechada lo mejor posible,

Recomienda a la Asamblea General de las Naciones Unidas que encargue a la Comisión de Derecho Internacional el estudio, en consulta con las organizaciones internacionales principales, de la cuestión de los tratados celebrados entre Estados y organizaciones internacionales o entre dos o más organizaciones internacionales[534].

89. Después de haber examinado la resolución citada, la Asamblea General dedicó a ella el párrafo 5 de su resolución 2501 (XXIV), de 12 de noviembre de 1969. En este párrafo la Asamblea General:

Recomienda a la Comisión de Derecho Internacional que estudie, en consulta con las principales organizaciones internacionales, según lo considere adecuado con arreglo a su práctica, la cuestión de los tratados concertados entre los Estados y las organizaciones internacionales o entre dos o más organizaciones internacionales, como cuestión de importancia.

90. En su 22.° período de sesiones, celebrado en 1970, la Comisión decidió incluir en su programa general de trabajo la cuestión prevista en el párrafo 5 de la resolución 2501 (XXIV) y constituyó una Subcomisión compuesta de 13 miembros para hacer un estudio preliminar[535]. La Subcomisión presentó dos informes, el primero[536] en el curso del 22.° período de sesiones de la Comisión y el segundo[537] durante el 23.° período de sesiones. Sobre la base del segundo informe, en 1971 la Comisión designó al Sr. Paul Reuter Relator Especial para la cuestión de los tratados celebrados entre Estados y organizaciones internacionales o entre dos o más organizaciones internacionales[538]. Confirmó además una decisión adoptada en 1970 por la cual había pedido al Secretario General que preparase varios documentos y

---

[530] Véase el primer informe del Relator Especial (*Anuario... 1972*, vol. II, pág. 185, documento A/CN.4/258), así como la reseña histórica que figura en el documento de trabajo de la Secretaría (A/CN.4/L.161 y Add.1 y 2).

[531] *Anuario... 1966*, vol. II, págs. 195 y ss., documento A/6309/Rev.1, segunda parte, cap. II.

[532] El proyecto fue remitido por el Secretario General en cumplimiento del párrafo 7 de la resolución 2166 (XXI) de la Asamblea General, de 5 de diciembre de 1966.

[533] Denominada en adelante «Convención de Viena» o «Convención de Viena de 1969.» Para toda referencia al texto de la Convención, véase *Documentos Oficiales de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el derecho de los tratados, Documentos de la Conferencia* (publicación de las Naciones Unidas, N.° de venta: S.70.V.5), pág. 311. La Convención de Viena entró en vigor el 27 de enero de 1980.

[534] *Ibid.*, pág. 309.

[535] Véase *Anuario... 1970*, vol. II, pág. 335, documento A/8010/Rev.I, párr. 89.

[536] *Ibid.*

[537] Véase *Anuario... 1971*, vol. II (primera parte), págs. 376 y 377, documento A/8410/Rev.I, cap. IV, anexo.

[538] *Ibid.*, págs. 375 y 376, documento A/8410/Rev.1, párr. I18.

en particular una reseña de la práctica correspondiente de las Naciones Unidas y de las principales organizaciones internacionales «en la inteligencia de que el Secretario General, en consulta con el Relator Especial, escalonaría y seleccionaría las investigaciones necesarias para la preparación de esa documentación»[539].

91. Para facilitar el cumplimiento de esta última decisión, el Relator Especial, por conducto del Secretario General, envió un cuestionario a las principales organizaciones internacionales con el fin de obtener información sobre su práctica en la materia[540]. Por su parte, la Secretaría ha preparado de 1970 a 1974 los estudios y documentos siguientes:

a) Un documento de trabajo que contiene una breve bibliografía, una reseña histórica de la cuestión y una lista preliminar de los tratados pertinentes, publicados en la colección de las Naciones Unidas *Recueil des Traités*[541];

b) Una bibliografía seleccionada sobre la cuestión[542], y

c) Un estudio sobre las posibilidades de que las Naciones Unidas participen en acuerdos internacionales en nombre de un territorio[543].

92. Entretanto, la Asamblea General, por sus resoluciones 2634 (XXV), de 12 de noviembre de 1970, y 2780 (XXVI), de 3 de diciembre de 1971, recomendó que la Comisión continuara examinando la cuestión de los tratados celebrados entre Estados y organizaciones internacionales o entre dos o más organizaciones internacionales. La Asamblea General reiteró después esa recomendación en sus resoluciones 2926 (XXVII), de 28 de noviembre de 1972, y 3701 (XXVIII), de 30 de noviembre de 1973.

93. En 1972, el Relator Especial presentó su primer informe sobre la cuestión que se le había encomendado[544]. Este informe contenía una reseña de los debates que la Comisión, y después de ella la Conferencia, habían dedicado, con ocasión de su examen del derecho de los tratados, a la cuestión de los tratados de las organizaciones internacionales. A la luz de esa reseña histórica, en el informe se hacía un examen preliminar de varios problemas esenciales tales como la forma en que las organizaciones internacionales expresaban su consentimiento en obligarse por un tratado, su capacidad para celebrar tratados, la cuestión de la representación, los efectos de los tratados celebrados por organizaciones internacionales y el sentido de la reserva concerniente a «cualquier norma pertinente de la organización», enunciada en el artículo 5 de la Convención de Viena.

94. En 1973, el Relator Especial presentó a la Comisión en su 25.° período de sesiones un segundo informe[545] que completaba el primero habida cuenta, en particular, de la considerable información que las organizaciones internacionales habían enviado entretanto en respuesta al cuestionario que se les había dirigido[546].

95. Los dos primeros informes del Sr. Reuter fueron examinados por la Comisión en su 25.° período de sesiones (1973). Las opiniones expresadas por los miembros al respecto se recogen en el informe de la Comisión sobre la labor realizada en ese período de sesiones[547].

96. Entre 1974 y 1980, el Relator Especial presentó sus informes tercero a noveno, en los que figuraban propuestas de artículos del proyecto[548]. La Comisión examinó esos informes en sus períodos de sesiones 26.°, 27.° y 29.° a 32.°. Basándose en ese estudio y en los informes del Comité de Redacción, la Comisión, en su 32.° período de sesiones, concluyó la aprobación en primera lectura de una serie de artículos de un proyecto sobre los tratados celebrados entre Estados y organizaciones internacionales o entre organizaciones internacionales[549].

97. Durante ese período, la Asamblea General recomendó a la Comisión de Derecho Internacional: que continuase la preparación del proyecto de artículos sobre los tratados celebrados entre Estados y organizaciones internacionales o entre organizaciones internacionales [resoluciones 3315 (XXIX), de 14 de diciembre de 1974, y 3495 (XXX), de 15 de diciembre de 1975]; que continuase esa preparación, con carácter prioritario (resoluciones 31/97, de 15 de diciembre de 1976, y 32/151, de 19 de diciembre de 1977); que continuase esa preparación con el objeto de terminar lo antes posible su primera lectura (resolución 33/139, de 19 de diciembre de 1978); y que prosiguiese esa preparación con el objeto de concluir, en su 32.° período de sesiones, la primera lectura de ese proyecto de artículos (resolución 34/141, de 17 de diciembre de 1979).

98. En 1979, en su 31.° período de sesiones, la Comisión llegó a la conclusión de que convenía solicitar observaciones y comentarios acerca de los artículos sobre el tema que había examinado hasta ese momento (arts. 1 a 4, 6 a 19, 19 *bis*, 19 *ter*, 20, 20 *bis*, 21 a 23, 23 *bis*, 24, 24 *bis*, 25, 25 *bis*, 26 a 36 *bis* y 37 a 60) antes

---

[539] *Ibid*

[540] *Anuario 1973*, vol II, pag 94, documento A/CN 4/271, anexo

[541] A/CN 4/I 161 y Add 1 y 2

[542] *Anuario 1974*, vol II (segunda parte), pag 3, documento A/CN 4/277

[543] *Ibid*, pag 8, documento A/CN 4/281

[544] Vease *supra*, nota 530

[545] *Anuario 1973*, vol II, pag 75, documento A/CN 4/271

[546] *Ibid*, anexo

[547] *Anuario 1973*, vol II, documento A/9010/Rev 1, parrs 127 a 133

[548] *Anuario 1974*, vol II (primera parte), pag 135, documento A/CN 4/279 (tercer informe), *Anuario 1975*, vol II, pag 27, documento A/CN 4/285 (cuarto informe), *Anuario 1976*, vol II (primera parte), pag 149, documento A/CN 4/290 y Add 1 (quinto informe), *Anuario 1977*, vol II (primera parte), pag 127, documento A/CN 4/298 (sexto informe), *Anuario 1978*, vol II (primera parte), pag 265, documento A/CN 4/312 (septimo informe), *Anuario 1979*, vol II (primera parte), pag 127, documento A/CN 4/319 (octavo informe), y *Anuario 1980*, vol II (primera parte), pag 137, documento A/CN 4/327 (noveno informe)

[549] Vease *Anuario 1980*, vol II (segunda parte), pag 63, cap IV, secc B, subsecc 1

de que el proyecto en su totalidad fuese aprobado en primera lectura. Se consideró que ese procedimiento permitiría a la Comisión iniciar la segunda lectura sin gran demora. De conformidad con los artículos 16 y 21 de su Estatuto, esos proyectos de artículos fueron transmitidos, pues, a los gobiernos para que formularan sus comentarios y observaciones. Además, como la Asamblea General había recomendado en el párrafo 5 de la resolución 2501 (XXIV), de 12 de noviembre de 1969, que la Comisión estudiara este tema «en consulta con las principales organizaciones internacionales, según lo considere adecuado con arreglo a su práctica», la Comisión decidió asimismo transmitir esos proyectos de artículos a dichas organizaciones para que comunicaran sus observaciones y comentarios[550]. Se indicó en esa oportunidad que una vez completada la primera lectura del proyecto, la Comisión recabaría los comentarios y observaciones de los Estados Miembros y de las aludidas organizaciones internacionales sobre los restantes proyectos de artículos aprobados y que al propio tiempo fijaría una fecha límite para la presentación de los comentarios y observaciones.

99. Por lo dicho, la Comisión decidió en su 32.° período de sesiones (1980) pedir al Secretario General que invitara nuevamente a los gobiernos y a las organizaciones internacionales interesadas a que comunicaran sus comentarios y observaciones acerca del proyecto de artículos sobre los tratados celebrados entre Estados y organizaciones internacionales o entre organizaciones internacionales transmitido con anterioridad y solicitar que esos comentarios y observaciones fueran presentados al Secretario General el 1.° de febrero de 1981 a más tardar.

100. Además, de conformidad con los artículos 16 y 21 de su Estatuto, la Comisión decidió transmitir, por conducto del Secretario General, a los gobiernos y a las organizaciones internacionales interesadas los artículos 61 a 80 y el anexo aprobados por la Comisión en primera lectura en ese período de sesiones para que comunicaran sus comentarios y observaciones al Secretario General el 1.° de febrero de 1982 a más tardar.

101. Se estimó que este procedimiento proporcionaría a los gobiernos y a las organizaciones tiempo suficiente para la preparación de sus comentarios y observaciones sobre todos los artículos del proyecto y permitiría además a la Comisión empezar su segunda lectura de los artículos del proyecto sobre la materia sin demasiada demora, basándose en los informes que había de preparar el Relator Especial y atendiendo a los comentarios y las observaciones que se recibieran de los gobiernos y de las organizaciones internacionales.

102. En su resolución 35/163, de 15 de diciembre de 1980, la Asamblea General recomendó a la Comisión que, teniendo en cuenta los comentarios presentados por escrito y las opiniones expresadas en los debates celebrados en la Asamblea General, comenzara, en su 33.° período de sesiones, la segunda lectura del proyecto de artículos sobre los tratados celebrados entre Estados y organizaciones internacionales o entre organizaciones internacionales.

103. En el actual período de sesiones, la Comisión inició su segunda lectura de ese proyecto de artículos tomando como base el décimo informe (A/CN.4/341 y Add.1)[551] presentado por el Relator Especial. Dicho informe comprende unas observaciones generales y un análisis de los artículos 1 a 41 del proyecto, tal como habían sido aprobados en primera lectura, a la luz de los comentarios y las observaciones recibidos por escrito de conformidad con la petición antes mencionada (párrs. 98 y 99) y de las opiniones expresadas en los debates de la Asamblea General[552]. Por otra parte, la Comisión también tuvo ante sí el texto de los comentarios y observaciones presentados por escrito por los gobiernos y las principales organizaciones internacionales (A/CN.4/339 y Add.1 a 8)[553]. Finalmente, la Comisión tuvo ante sí una nota presentada por un miembro en la que se enumeraban algunas disposiciones pertinentes del «Proyecto de convención sobre el derecho del mar (texto oficioso)»[554] y del Convenio constitutivo del Fondo Común para los Productos Básicos[555].

104. La Comisión examinó el décimo informe del Relator Especial en sus sesiones 1644.ª a 1652.ª, del 5 al 15 de mayo de 1981, y 1673.ª a 1679.ª, del 17 al 25 de junio de 1981, y remitió los artículos 1 a 41 al Comité de Redacción. En sus sesiones 1681.ª y 1692.ª, el 30 de junio y el 16 de julio de 1981, la Comisión, basándose en el informe del Comité de Redacción, aprobó el texto de los artículos 1, 2 (párr. 1, apartados *a, b, b bis* y *b ter, c, c bis, d, e, f, g, i* y *j*, y párr. 2) y 3 a 26 (véase *supra*, párr. 12).

105. El texto de los artículos 1 a 26 del proyecto sobre los tratados celebrados entre Estados y organizaciones internacionales o entre organizaciones internacionales y

[550] Estas organizaciones, conforme a la práctica de la Comisión en lo que respecta a los trabajos sobre esta materia, son las Naciones Unidas y las organizaciones intergubernamentales invitadas a enviar observadores a las conferencias de codificación de las Naciones Unidas.

[551] Reproducido en *Anuario... 1981*, vol. II (primera parte).

[552] Véase el resumen por temas de los debates celebrados en la Sexta Comisión de la Asamblea General durante su trigésimo cuarto período de sesiones (1980), preparado por la Secretaría (A/CN.4/L.311); y el resumen por temas de los debates celebrados en la Sexta Comisión de la Asamblea General durante su trigésimo quinto período de sesiones (1979), preparado por la Secretaría (A/CN.4/L.326); así como los informes de la Sexta Comisión en anteriores períodos de sesiones de la Asamblea General (1974: *Documentos Oficiales de la Asamblea General, vigésimo noveno período de sesiones, Anexos*, tema 87 del programa, documento 9897; 1975: *ibid., trigésimo período de sesiones, Anexos*, tema 108 del programa, documento 10393; 1976: *ibid., trigésimo primer período de sesiones, Anexos*, tema 106 del programa, documento A/31/370; 1977: *ibid., trigésimo segundo período de sesiones, Anexos*, tema 112 del programa, documento A/32/433; 1978: *ibid., trigésimo tercer período de sesiones, Anexos*, tema 114 del programa, documento A/33/419; 1979: *ibid., trigésimo cuarto período de sesiones, Anexos*, tema 108 del programa, documento A/34/785).

[553] Véase el anexo II del presente informe.

[554] A/CONF.62/WP.10/Rev.3 y Corr. 1 a 3.

[555] TD/IPC/CONF/25 (publicación de las Naciones Unidas, N.° de venta: S.81.II.D.8).

los comentarios correspondientes, en la forma en que han sido definitivamente aprobados en el presente período de sesiones, se reproducen a continuación, en la sección B, para información de la Asamblea General. La Comisión se reserva la posibilidad de introducir, una vez concluida la segunda lectura de la serie de artículos del proyecto, pequeños cambios de redacción en esos artículos si lo juzga necesario en interés de la claridad y la coherencia.

106. A fin de facilitar la conclusión lo antes posible de la segunda lectura de este proyecto de artículos, la Comisión decidió en su presente período de sesiones recordar, por conducto del Secretario General, a los gobiernos y a las principales organizaciones internacionales (véase *supra*, párr. 100), su invitación para que presenten al Secretario General, antes del 1.° de febrero de 1982, sus comentarios y observaciones acerca de los artículos 61 a 80 y del anexo del proyecto de artículos sobre los tratados celebrados entre Estados y organizaciones internacionales o entre organizaciones internacionales, en la forma en que fue aprobado en primera lectura por la Comisión en 1980.

107. A este respecto, cabe señalar que la Comisión espera poder examinar en su próximo período de sesiones los artículos restantes (arts. 41 a 80) y el anexo aprobados en primera lectura que no han sido estudiados en el actual período de sesiones (véase *supra*, párr. 12). Una vez que esos artículos restantes se hayan examinado a la luz de los comentarios y observaciones recibidos, la Comisión habrá completado su segunda lectura del proyecto de artículos y, en ese momento, examinará la posibilidad de formular a la Asamblea General las recomendaciones que estime pertinentes.

2. Observaciones generales relativas al proyecto de artículos

a) *Forma del proyecto*

108. Al igual que en los demás trabajos de codificación realizados por la Comisión hasta la fecha, para codificar esta materia se ha adoptado la forma de un *proyecto de artículos*, con objeto de que, en su día, pueda servir de base a una convención. Esta solución no prejuzga la decisión que se tomará ulteriormente, cuando se haya concluido la segunda lectura del proyecto; la Comisión, de conformidad con su Estatuto, recomendará entonces la solución que juzgue más apropiada. No obstante, se ha considerado que la forma de un proyecto de artículos, por el rigor que impone la preparación y elaboración de su texto, es la más indicada para tratar las cuestiones relativas a los tratados celebrados entre Estados y organizaciones internacionales o entre organizaciones internacionales.

b) *Relación entre el proyecto de artículos y la Convención de Viena*

109. La codificación de esta materia, si se compara con otros trabajos de codificación, presenta características muy especiales a causa de la relación muy estrecha que existe entre el presente proyecto de artículos y la Convención de Viena.

110. Las disposiciones que constituyen el proyecto de artículos habrían tenido cabida en la Convención de Viena si la Conferencia de las Naciones Unidas que adoptó este instrumento no hubiera decidido tomar en consideración exclusivamente los tratados entre Estados. Por consiguiente, esta nueva etapa de la codificación del derecho de los tratados, que tiene por objeto la elaboración de un proyecto de artículos sobre los tratados celebrados entre Estados y organizaciones internacionales o entre organizaciones internacionales, no puede ser disociada de la obra fundamental que representa la Convención de Viena.

111. La Convención de Viena sirve de marco general al proyecto de artículos. Esto significa, ante todo, que el proyecto trata de las mismas cuestiones que forman el contenido de la Convención de Viena. Nada mejor, para orientar a la Comisión en su labor, que el examen sucesivo que ésta ha realizado del texto de cada uno de los artículos de esa Convención con miras a determinar las modificaciones de redacción o de fondo necesarias para elaborar un artículo análogo relativo al mismo problema en el contexto de los tratados celebrados entre Estados y organizaciones internacionales o entre organizaciones internacionales.

112. Para llevar a cabo esta labor, en la forma en que la había concebido la Comisión, era menester aplicar pautas muy flexibles. Al examinar las modificaciones que convenía introducir en un artículo de la Convención de Viena para que fuera aplicable a los tratados celebrados entre Estados y organizaciones internacionales, se ha dado a la Comisión la posibilidad de elaborar una disposición que contuviera complementos y perfeccionamientos con relación a la norma de la Convención de Viena que quizá fuesen aplicables también a los tratados entre Estados; por ejemplo, en lo que concierne a una definición de los tratados celebrados por escrito o las consecuencias del nexo existente entre un tratado y otros tratados o acuerdos. En tal caso, la Comisión se ha abstenido en principio de hacer uso de esta posibilidad y de proseguir una labor de elaboración que tendería a dar al proyecto de artículos, con respecto a determinadas cuestiones, una estructura diferente de la del texto correspondiente de la Convención de Viena. Las circunstancias son distintas cuando la materia objeto del proyecto de artículos, es decir, los tratados entre Estados y organizaciones internacionales o entre organizaciones internacionales, exige la elaboración de disposiciones originales que respondan a problemas o situaciones que no se plantean en el caso de los tratados entre Estados.

113. Desgraciadamente, las consideraciones que anteceden no agotan el examen de las dificultades derivadas de la relación entre el proyecto de artículos y la Convención de Viena. La elaboración de un proyecto de artículos destinado a convertirse finalmente en una convención plantea, en lo que atañe a sus relaciones futuras

con la Convención de Viena, difíciles problemas jurídicos y de redacción (véase *infra*, párr. 120).

114. El tratado se basa por esencia en la igualdad de las partes contratantes y esta observación fundamental llevaría a asimilar lo más posible la situación convencional de las organizaciones internacionales a la de los Estados. La Comisión reconoció ampliamente este principio cuando decidió de manera general que, hasta donde fuera posible, los artículos de la Convención de Viena relativos a los tratados entre Estados se seguirían para los tratados celebrados entre Estados y organizaciones internacionales, e incluso para los tratados celebrados entre organizaciones internacionales. La multiplicación de las convenciones en que participan las organizaciones internacionales muestra, por otra parte, la utilidad que el tratado presenta para las organizaciones internacionales tanto como para los Estados.

115. No obstante, incluso limitándola a la esfera del derecho de los tratados, la asimilación de las organizaciones internacionales a los Estados muy pronto resulta inexacta. En efecto, mientras que todos los Estados son iguales ante el derecho internacional, las organizaciones internacionales son el resultado de un acto de voluntad de los Estados, acto que modela su figura jurídica confiriendo a cada una de ellas caracteres individuales muy marcados que limitan su parecido con cualquier otra organización internacional. La organización, que es una estructura compuesta, sigue unida por estrechos vínculos con los Estados que son miembros de ella; cierto es que se «separa» de ellos por el análisis que distingue en ella una personalidad aparte, pero sigue aún unida de manera estrecha a los Estados que la componen. Dotada de una competencia más limitada que la de un Estado y que, a menudo, sobre todo en materia de relaciones exteriores, está definida poco claramente, la organización internacional, en lo que se refiere a los tratados en que es parte, obliga a veces a hacer un reajuste de algunas de las normas establecidas para los tratados entre Estados.

116. El origen de muchos de los problemas de fondo con que se ha tropezado en relación con esta materia radica en la contradicción que puede surgir entre el consensualismo basado en la igualdad entre las partes contratantes y las diferencias existentes entre los Estados y las organizaciones internacionales. El proyecto de artículos, que, como la propia Convención de Viena, tiene a menudo por objeto formular normas supletorias que aporten soluciones a falta de un acuerdo de las partes, debe enunciar normas generales destinadas a regir situaciones que pueden sufrir variaciones más grandes que las que sólo afectan a Estados. En efecto, las organizaciones internacionales no sólo se distinguen de los Estados, sino que también son diferentes entre ellas. La figura jurídica de cada organización, sus funciones, poderes y estructura, varían según las organizaciones; así ocurre sobre todo en lo que concierne a su competencia en materia de celebración de tratados: la norma enunciada en el artículo 6, al subrayar esa verdad fundamental, marca netamente la diferencia que separa las organizaciones internacionales de los Estados. Por otro lado, si bien el número y la variedad de los acuerdos internacionales en los que son partes una o varias organizaciones internacionales ha continuado aumentando, la práctica internacional sigue siendo limitada en lo que concierne a ciertas cuestiones fundamentales, como la participación de las organizaciones internacionales en los tratados multilaterales abiertos y la formulación de reservas por organizaciones internacionales.

117. Ello no quiere decir, por lo menos según la opinión de la gran mayoría de los miembros de la Comisión, que haya que adoptar una postura sistemáticamente negativa con respecto a la posición jurídica de las organizaciones internacionales en lo tocante al derecho de los tratados, ni que haya que ignorar los problemas que plantea. Por el contrario, la Comisión ha tratado de adoptar una postura equilibrada prescindiendo, en lo que concierne a las organizaciones, de ciertas facilidades que la Convención de Viena concede a los Estados y precisando, en el caso de las organizaciones, ciertas normas cuya flexibilidad sólo era admisible en el de los Estados. Por otra parte, ha mantenido en favor de las organizaciones internacionales las normas generales del consensualismo cada vez que ello no presentaba ningún inconveniente y parecía corresponder a ciertas tendencias que se manifiestan en el mundo contemporáneo.

118. Durante esta necesaria búsqueda de un equilibrio se han expresado muchas veces opiniones divergentes y han surgido dos corrientes de opinión contradictorias. Con arreglo a la primera, las organizaciones internacionales deben ser tratadas, en lo que se refiere a los tratados, como Estados, a menos que exista una necesidad evidente de hacer lo contrario, mientras que, conforme a la corriente opuesta, las diferencias son fundamentales y deben ser destacadas en cada caso, incluso desde el punto de vista puramente formal. Durante la elaboración del proyecto de artículos, esas dos posturas han encontrado apoyo entre los miembros de la Comisión; muchos artículos del proyecto constituyen una tentativa de llegar a una solución de transacción. El principio general del consensualismo, que constituye la base de todo compromiso convencional, supone necesariamente la igualdad jurídica de las partes; este principio desempeña una función importante en el proyecto de artículos. Por otra parte, las diferencias esenciales entre Estados y organizaciones internacionales se han tenido en cuenta no sólo en determinadas normas de fondo, sino también en cuestiones de vocabulario[556].

c) *Enfoque metodológico*

119. La Comisión, desde el momento en que resolvió, como se ha indicado anteriormente, elaborar un texto que pudiera llegar a ser una convención, se encontró ante una alternativa: podía elaborar un proyecto completamente *autónomo en cuanto a la forma* respecto de la

[556] Así, con respecto a actos jurídicos que tienen la misma naturaleza, el mismo efecto y el mismo objeto, la Comisión ha empleado un vocabulario diferente según que esos actos emanen de Estados o de organizaciones internacionales, por ejemplo «plenos poderes» y «poderes» (art. 7) o «ratificación» y «acto de confirmación formal» (art. 14).

Convención de Viena o un proyecto que guardase una relación más o menos estrecha en el plano formal con esa Convención. La Comisión ha elegido la primera opción, es decir, la de un proyecto formalmente autónomo con respecto a la Convención de Viena. El proyecto de artículos, tal como se presenta actualmente, es completamente *autónoma en cuanto a la forma* respecto de la Convención de Viena, es decir, es independiente de ésta en dos aspectos que es preciso distinguir cuidadosamente.

120. En primer lugar, el proyecto de artículos se autónomo con respecto a la Convención de Viena en el sentido de que el conjunto de su texto constituye un todo completo al que se puede dar una forma que le haga producir efectos de derecho independientemente de los efectos de derecho producidos por la Convención de Viena. Si el proyecto de artículos pasa a ser una convención, ésta obligará a partes distintas de las partes en la Convención de Viena y surtirá sus efectos sean cuales fueren las vicisitudes de la Convención de Viena. El proyecto de artículos se ha redactado de tal forma que está destinado, en su redacción actual, a permanecer totalmente independiente de la Convención de Viena. Si el proyecto de artículos se convirtiese en una convención, habría Estados que serían simultáneamente partes en ambas convenciones. En tal caso quizá hubiera que resolver algunos problemas a los que la Comisión hacía referencia someramente en su informe sobre la labor realizada en su 26.° período de sesiones:

> [...] El proyecto de artículos debe redactarse y configurarse de tal manera que constituya un conjunto autónomo con respecto a la Convención de Viena; ulteriormente, cuando a su vez pase a constituir una convención, podrá entrar en vigor respecto de entidades que no sean partes en la Convención de Viena, como podría ser el caso, no hay que olvidarlo, de todas las organizaciones internacionales. Sin duda habría sido posible armonizar de antemano la terminología y redacción del proyecto de artículos con la Convención de Viena, a fin de que constituyese con ésta un todo homogéneo. La Comisión no ha renunciado definitivamente a adoptar esta fórmula y no ha excluido la posibilidad de revisar ulteriormente la totalidad del proyecto de artículos con objeto de lograr, para los Estados partes en la Convención de Viena y en la convención que pueda resultar del proyecto de artículos, la mayor homogeneidad posible, especialmente en materia de terminología[557].

121. En segundo lugar, el proyecto de artículos es autónomo en el sentido de que enuncia completamente las normas que propone, *sin remitir al texto de los artículos de la Convención de Viena*, incluso cuando esas normas se formulan en términos idénticos a los de esa Convención.

122. Se ha sugerido que convendría aligerar al máximo un proyecto de artículos que aparecía como un anexo tardío de la Convención de Viena y cuya concepción general era consagrar la idea muy simple de que los principios incorporados en esa Convención son igualmente válidos respecto de los tratados en los que son partes organizaciones internacionales. Se instó a que revisara el enfoque metodológico adoptado hasta entonces y se sugirió que se combinaran los artículos del proyecto con las disposiciones pertinentes de la Convención de Viena a fin de simplificar el texto propuesto, en particular recurriendo al método de la «remisión» a los artículos de la Convención de Viena. Si la Comisión hubiera adoptado este método, habría sido posible aplicarlo a un número considerable de artículos del proyecto que no difieren de la Convención de Viena más que por la mención de las organizaciones internacionales que son partes en los tratados a los que se refiere el proyecto de artículos. Pese a las simplificaciones que tal método permitiría introducir en la redacción, la CDI no lo ha seguido por varias razones. En primer lugar, la elaboración de un texto completo, sin remisión a la Convención de Viena, presentaba un interés indiscutible desde el punto de vista de la claridad y permitía medir el grado de paralelismo con esa Convención. Por otra parte, la CDI ha evitado hasta ahora todas las fórmulas de remisión; a este respecto, bastaba con comparar la Convención de Viena de 1961 sobre relaciones diplomáticas[558], la Convención de Viena de 1963 sobre relaciones consulares[559], la Convención de 1969 sobre las Misiones Especiales[560] y la Convención de Viena de 1975 sobre la representación de los Estados en sus relaciones con las organizaciones internacionales de carácter universal[561] para comprobar que, aunque no faltaban las ocasiones de remitir de un texto a otro, no se descubre en ellas una sola remisión. Además, tal remisión puede originar algunos problemas jurídicos: como en cada convención pueden ser partes grupos de Estados diferentes, los Estados que no fueran partes en la convención a la que se hiciera remisión ¿estarían obligados por la interpretación que diesen los Estados partes en esa convención? ¿Debe entenderse que la remisión a una convención se aplica al texto de ésta tal como se presenta en el momento de la remisión o también, llegado el caso, a su texto modificado?

123. Tal vez sea útil también considerar otro enfoque metodológico posible, que, aunque hasta ahora no ha sido sugerido, merece ser objeto de atención. Este enfoque se basa en el deseo de reforzar los vínculos formales entre el proyecto de artículos y la Convención de Viena y supone considerar que el proyecto de artículos constituye, en el sentido técnico de la expresión, una propuesta de enmienda de la Convención de Viena. Esta postura no puede ser aceptada por la Comisión por diversas razones. La más simple es que, como la Convención de Viena no enuncia normas especiales para su enmienda, las normas aplicables serían las del artículo 40 de la Convención y serían sólo los Estados contratantes los que decidirían sobre el principio y el fondo de las enmiendas. Por supuesto, todo Estado contratante puede tomar la iniciativa de una enmienda sobre la base que

---

[557] *Anuario... 1974*, vol. II (primera parte), pág. 298, documento A/9610/Rev.1, párr. 141.

[558] Naciones Unidas, *Recueil des Traités*, vol. 500, pág. 162.

[559] *Ibid.*, vol. 596, pág. 392.

[560] Resolución 2530 (XXIV) de la Asamblea General, de 8 de diciembre de 1969, anexo.

[561] *Documentos Oficiales de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre la representación de los Estados en sus relaciones con las organizaciones internacionales*, vol. II, *Documentos de la Conferencia* (publicación de las Naciones Unidas, N.° de venta: S.75.V.12), pág. 205. Denominada en adelante «Convención de Viena de 1975».

crea oportuna, pero la CDI es ajena a ese mecanismo y no puede orientar sus trabajos en ese sentido. Además, para volver al punto de partida, es preciso tener presente que hay que dar al proyecto de artículos una estructura que se adapte a la solución final, cualquiera que sea, que decida la Asamblea General. La Comisión no puede ya desde ahora y por su propia autoridad hacer una elección que sólo se ajustaría a una hipótesis tan especial como la de una enmienda de la Convención de Viena. Conviene añadir, por lo demás, que la incorporación del proyecto de artículos a la Convención de Viena, por medio de una enmienda, crearía dificultades con respecto a la función de las organizaciones internacionales en la preparación del texto y al mecanismo en virtud del cual éstas aceptarían obligarse por las disposiciones que les atañen. Por otra parte, la inclusión en la Convención de Viena del fondo del proyecto de artículos plantearía algunas dificultades de redacción en las cuales no es necesario insistir.

124. La Comisión ha elaborado un proyecto de artículos completo, destinado a permanecer jurídicamente independiente de la Convención de Viena. Ese texto adquirirá fuerza jurídica mediante su incorporación en una convención o en otro instrumento, según la decisión que adopte la Asamblea General. Por mucho que convenga aligerar el texto del proyecto de artículos, ello puede lograrse, al menos hasta cierto punto, por medios distintos de la inclusión de referencias a la Convención de Viena.

125. A medida que avanzaban los trabajos de la Comisión, se alzaron voces para opinar que la redacción era demasiado premiosa y excesivamente compleja. En realidad, casi todas esas críticas hechas al proyecto de artículos derivan de la doble posición de principio que está en la raíz del carácter de algunos artículos: por una parte, entre un Estado y una organización internacional hay diferencias suficientes para que en algunos casos sea imposible someterlos a una disposición única; por otra parte, hay que distinguir los tratados entre Estados y organizaciones internacionales de los tratados entre dos o más organizaciones internacionales y someterlos a disposiciones diferentes. No hay duda de que son esos dos principios los que determinan las complicaciones de redacción que se advierten fácilmente en el proyecto de artículos tal como fue aprobado en primera lectura.

126. Al iniciar la segunda lectura del proyecto de artículos en el actual período de sesiones, la Comisión consideró si, en casos concretos, era posible refundir ciertos artículos concernientes a la misma materia, así como el texto de cada artículo, como se había sugerido en algunas de las observaciones escritas recibidas y había propuesto el Relator Especial en su décimo informe. La Comisión, siempre que lo consideró justificado por las características de los tipos de tratado considerados, decidió mantener las distinciones textuales que se habían hecho en los artículos aprobados en primera lectura, a fin de lograr claridad y precisión y, por consiguiente, facilitar la aplicación e interpretación de las normas enunciadas en esos artículos. Por otra parte, la Comisión, en los casos en que llegó a la conclusión de que la repetición o las distinciones no estaban así justificadas, procedió a simplificar el texto en la medida de lo posible mediante la fusión de los párrafos en un párrafo único aplicable a todos los tratados que constituyen la materia objeto del presente proyecto (así se hizo en el caso de los artículos 13, 15 y 18). También procedió en algunos casos a refundir dos artículos en uno solo más simplificado (arts. 19 y 19 *bis*, 20 y 20 *bis*, 23 y 23 *bis*, 24 y 24 *bis* y 25 y 25 *bis*). En un caso, el del artículo 19 *ter*, un artículo aprobado en primera lectura se eliminó del proyecto tras su revisión en segunda lectura.

127. Se puede concluir, de una manera general, que la Comisión continuará prestando una atención minuciosa a la calidad de la redacción y tratará de aligerarla en la medida en que ello no entrañe ambigüedad ni modificación de una posición de fondo que la Comisión pretenda confirmar.

128. Por último, en consonancia con la concepción general de la relación que el proyecto de artículos debe guardar naturalmente con la Convención de Viena, se ha decidido seguir en lo posible el mismo orden que el de esa Convención, lo que permite una comparación constante de los artículos del proyecto con los artículos correspondientes de la Convención. Con este fin, los artículos del proyecto llevan, al menos provisionalmente, la misma numeración que los de la Convención de Viena. Toda disposición del presente proyecto que no corresponde a una disposición de la Convención de Viena lleva un número *bis, ter,* etc., a fin de guardar la correspondencia establecida entre la Convención y el proyecto de artículos.

B.—Proyecto de artículos sobre los tratados celebrados entre Estados y organizaciones internacionales o entre organizaciones internacionales

129. A continuación se reproduce el texto de los artículos 1, 2 (párr. 1, apartados *a, b, b bis, b ter, c, c bis, d, e, f, g, i* y *j*, y párr. 2) y 3 a 26, junto con los comentarios correspondientes, del proyecto de artículos sobre los tratados celebrados entre Estados y organizaciones internacionales o entre organizaciones internacionales, en la forma en que fue aprobado finalmente por la CDI en su 33.° período de sesiones.

Texto de los artículos del proyecto aprobados por la Comisión en segunda lectura

Parte I
INTRODUCCIÓN

Artículo 1.—Alcance de los presentes artículos

Los presentes artículos se aplican:

***a*) a los tratados celebrados entre uno o varios Estados y una o varias organizaciones internacionales, y**

***b*) a los tratados celebrados entre organizaciones internacionales.**

Comentario

El título del proyecto de artículos es una versión ligeramente simplificada del título que se había dado al tema en varias resoluciones de la Asamblea General y en la resolución aprobada por la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el derecho de los tratados, relativa al artículo 1 de la Convención. Los títulos de la parte I y el artículo 1 son los mismos que los de la Convención de Viena. Para evitar ambigüedades, el alcance del proyecto de artículos se describe en el cuerpo del artículo 1 de modo más preciso que en el título del proyecto. Por otra parte, las dos categorías de tratados consideradas se mencionan en apartados distintos porque en el régimen de los tratados a los que se aplica el proyecto de artículos esta distinción será a veces indispensable. La distinción entre los dos apartados *a* y *b* no afecta al hecho de que muchos de los artículos del proyecto están formulados en términos generales y se refieren a «un tratado» sin distinguir entre los dos tipos de tratados.

Artículo 2.—Términos empleados

1. Para los efectos de los presentes artículos:

***a*) se entiende por «tratado» un acuerdo internacional regido por el derecho internacional y celebrado por escrito:**

i) entre uno o varios Estados y una o varias organizaciones internacionales; o

ii) entre organizaciones internacionales,

ya conste ese acuerdo en un instrumento único o en dos o más instrumentos conexos y cualquiera que sea su denominación particular;

***b*) se entiende por «ratificación» el acto internacional así denominado por el cual un Estado hace constar en el ámbito internacional su consentimiento en obligarse por un tratado;**

***b bis*) se entiende por «acto de confirmación formal» un acto internacional que corresponde al de la ratificación por un Estado y por el cual una organización internacional hace constar en el ámbito internacional su consentimiento en obligarse por un tratado;**

***b ter*) se entiende por «aceptación», «aprobación» y «adhesión», según el caso, el acto internacional así denominado por el cual un Estado o una organización internacional hace constar en el ámbito internacional su consentimiento en obligarse por un tratado;**

***c*) se entiende por «plenos poderes» un documento que emana de la autoridad competente de un Estado y por el que se designa a una o varias personas para representar al Estado en la negociación, la adopción o la autenticación del texto de un tratado, para expresar el consentimiento del Estado en obligarse por un tratado o para ejecutar cualquier otro acto con respecto a un tratado;**

***c bis*) se entiende por «poderes» un documento que emana del órgano competente de una organización internacional y por el que se designa a una o varias personas para representar a la organización en la negociación, la adopción o la autenticación del texto de un tratado, para comunicar el consentimiento de la organización en obligarse por un tratado o para ejecutar cualquier otro acto con respecto a un tratado;**

***d*) se entiende por «reserva» una declaración unilateral, cualquiera que sea su enunciado o denominación, hecha por un Estado o por una organización internacional al firmar, ratificar, confirmar formalmente, aceptar, aprobar un tratado o al adherirse a él, con objeto de excluir o modificar los efectos jurídicos de ciertas disposiciones del tratado en su aplicación a ese Estado o a esa organización;**

***e*) se entiende por «Estado negociador» y por «organización negociadora», respectivamente:**

i) un Estado,

ii) una organización internacional,

que ha participado en la elaboración y adopción del texto del tratado;

***f*) se entiende por «Estado contratante» y por «organización contratante», respectivamente:**

i) un Estado,

ii) una organización internacional,

que ha consentido en obligarse por el tratado, haya o no entrado en vigor el tratado;

***g*) se entiende por «parte» un Estado o una organización internacional que ha consentido en obligarse por el tratado y con respecto al cual o a la cual el tratado está en vigor;**

[...[562]]

***i*) se entiende por «organización internacional» una organización intergubernamental;**

***j*) se entiende por «reglas de la organización» en particular los instrumentos constitutivos de la organización, sus decisiones y resoluciones pertinentes y su práctica establecida.**

2. Las disposiciones del párrafo 1 sobre los términos empleados en los presentes artículos se entenderán sin perjuicio del empleo de esos términos o del sentido que se les pueda dar en el derecho interno de cualquier Estado o en las reglas de una organización internacional.

Comentario

1) El *apartado* a *del párrafo 1*, en el que se define el término «tratado», sigue el modelo de la disposición correspondiente de la Convención de Viena habida cuenta del artículo 1 del presente proyecto. No se han agregado detalles complementarios al texto de la Convención de Viena.

2) La definición del término «tratado» contiene un elemento fundamental al especificar que se trata de un acuerdo «regido por el derecho internacional». Se ha sugerido que convendría introducir otra distinción según que un Estado vinculado por un acuerdo a una organización internacional sea o no miembro de esa organización. La Comisión no duda en reconocer que el hecho de que una organización y todos o algunos de sus Esta-

[562] Véase *supra*, párr. 12.

dos miembros sean partes en el mismo tratado plantea problemas especiales, en particular en lo que concierne a cuestiones como las reservas o en lo que se refiere a los efectos de los tratados respecto de terceros Estados o terceras organizaciones, pero el objeto del proyecto de artículos no puede ser ocuparse exhaustivamente de todos los problemas y se puede señalar también que esa distinción, si bien presenta un interés en lo que respecta a las organizaciones regionales, pierde una parte de su importancia en lo que concierne a las organizaciones universales. Por ello, la Comisión la ha dejado de lado, no sin cierto pesar.

3) La sugerencia antes indicada es interesante también en cuanto plantea la posibilidad de estudiar si algunos acuerdos son de carácter «interno» en lo que concierne a la organización internacional, es decir, si se rigen por reglas propias de la organización de que se trate. El Relator Especial consultó sobre ese aspecto a diversas organizaciones internacionales sin obtener indicaciones muy convincentes[563]. Ahora bien, el proyecto de artículos, al referirse a los acuerdos «regidos por el derecho internacional» ha establecido un criterio sencillo y claro. No corresponde al objeto del proyecto de artículos indicar si los acuerdos celebrados entre organizaciones internacionales, entre Estados y organizaciones internacionales o incluso entre órganos de la misma organización internacional pueden regirse por un sistema distinto del derecho internacional general, ya se trate del derecho propio de una organización, ya de un derecho nacional determinado o incluso, según algunos, de los principios generales de derecho. Dando por supuesto que esa posibilidad existe en algunos casos, dentro de ciertos límites, los presentes artículos no tienen por objeto indicar según qué criterios se puede determinar que un acuerdo entre organizaciones internacionales o entre Estados y organizaciones internacionales no se rige por el derecho internacional general. En realidad, se trata de una cuestión que, dentro de los límites de la capacidad de cada Estado y cada organización, depende esencialmente de la voluntad de las partes y debe resolverse según las circunstancias de cada caso.

4) Lo que es seguro es que el número de acuerdos que versan sobre cuestiones administrativas y financieras ha aumentado considerablemente en las relaciones entre Estados y organizaciones o entre organizaciones, que tales acuerdos se celebran a menudo de conformidad con procedimientos simplificados y que la práctica se muestra a veces indecisa sobre la cuestión de saber a qué sistema jurídico están sometidos. Si esos acuerdos son celebrados por organizaciones internacionales a las que se reconoce ya la capacidad de contraer compromisos en el ámbito del derecho internacional y si no se sitúan por su objeto y sus condiciones de ejecución en un sistema jurídico particular (el de un Estado o el de una organización determinada), cabe presumir que las partes en el acuerdo han querido que se rija por el derecho internacional general[564]. Esos casos, cuya solución no corresponde al objeto del proyecto de artículos, deben resolverse a la luz de la práctica.

5) Los textos de los *apartados* b *y* b ter *del párrafo 1* reproducen las mismas acepciones en que se toman esos términos en el apartado *b* del párrafo 1 del artículo 2 de la Convención de Viena por lo que respecta a la forma en que un Estado hace constar su consentimiento en obligarse por un tratado. El apartado *b ter* aplica también la definición de la Convención de Viena de los términos «aceptación», «aprobación» y «adhesión» a la forma en que una organización internacional hace constar su consentimiento en obligarse por un tratado.

6) Sin embargo, el empleo del término «ratificación» para designar una forma de hacer constar el consentimiento de una organización internacional en obligarse por un tratado suscitó en la Comisión un vasto debate en relación con el examen del artículo 11, relativo a las formas de hacer constar el consentimiento en obligarse por un tratado[565].

7) Para plantear debidamente los elementos del problema, conviene recordar que no se hace referencia al sentido que se pueda dar a las expresiones empleadas en el derecho interno de un Estado o en las normas de una organización internacional (art. 2, párr. 2). No se trata, por consiguiente, de determinar si una organización internacional puede emplear en su constitución o incluso en su práctica el término «ratificación» para designar cierto modo de hacer constar su consentimiento en obligarse por un tratado. En realidad, las organizaciones internacionales no emplean esa terminología salvo en casos excepcionales que parecen ser anomalías[566]. Pero es evidente que el proyecto de artículos no tiende a

[563] Vease el segundo informe del Relator Especial (*Anuario 1973*, vol II, pags 89 y 90, documento A/CN 4/271), parrs 83 a 87

[564] Cabe señalar los acuerdos denominados «interinstitucionales», sobre cuya naturaleza juridica existen a veces ciertas dudas Lo que parece indudable es que ciertos acuerdos importantes celebrados entre organizaciones internacionales no pueden ser sometidos al derecho nacional de un Estado ni a las reglas de una de las organizaciones partes en esos acuerdos y, por consiguiente, corresponden a la esfera del derecho internacional publico general Un buen ejemplo de ello es el de la Caja Comun de Pensiones del Personal de las Naciones Unidas, creada por la resolucion 248 (III) de la Asamblea General, de 7 de diciembre de 1948 (modificada varias veces) El organo principal de la Caja es el Comite Mixto de Pensiones del Personal [art 4 de los estatutos (JSPB/G 4/Rev 10)] El articulo 13 de los estatutos dispone

> «Previo asentimiento de la Asamblea General, el Comite Mixto podra aprobar acuerdos con los gobiernos miembros de una organizacion afiliada y con organizaciones intergubernamentales, con miras a garantizar la continuidad de los derechos de pension entre esos gobiernos u organizaciones y la Caja »

Con arreglo a ese articulo se han celebrado acuerdos con cuatro Estados (Canada, RSS de Bielorrusia, RSS de Ucrania y la URSS) y siete organizaciones intergubernamentales (Comunidades Europeas, Organizacion Especial Europea, AELI, BIRF, FMI, OCDE y Centro Europeo de Prediccion Meteorologica a Plazo Medio) Vease el texto de algunos de esos acuerdos en *Documentos Oficiales de la Asamblea General, trigesimo quinto periodo de sesiones, Suplemento N° 9* (A/35/9 y Add 1) Un acuerdo no surte efectos juridicos hasta que la Asamblea General lo «suscribe» (vease, a titulo de ejemplo, la resolucion 35/215 A IV, de 17 de diciembre de 1980)

[565] Vease *infra*, parr 3 del comentario al articulo 11

[566] Vease *Anuario 1975*, vol II, pag 35, documento A/CN 4/285, parr 4 del comentario al articulo 11 y nota 31

prohibir a una organización internacional el empleo de un vocabulario determinado en su ordenamiento jurídico propio.

8) En cambio, el proyecto de artículos emplea, como la Convención de Viena, una terminología aceptada «en el ámbito internacional» (art. 2, párr. 1, apartado *b* de la Convención de Viena). A este respecto, la Comisión ha considerado que el término «ratificación» estaba reservado a los Estados, pues se refiere siempre, conforme a una larga tradición histórica, a un acto que emana de los más altos órganos del Estado, generalmente el Jefe de Estado, a los que no corresponde ningún órgano análogo en las organizaciones internacionales.

9) Sin embargo, si no se consideran los órganos de los que emana la ratificación sino el mecanismo técnico del acto, se advierte que éste consiste en una confirmación definitiva de una voluntad de obligarse expresada la primera vez sin compromiso. Tal mecanismo puede ser necesario a veces en el caso de las organizaciones internacionales y no hay ningún motivo para que no tenga cabida entre las formas en que éstas pueden hacer constar su consentimiento en obligarse por un tratado. Ahora bien, no hay ninguna denominación generalmente aceptada en el ámbito internacional que designe actualmente tal mecanismo en el caso de una organización internacional. El defecto de una expresión aceptada, la Comisión se ha limitado a describir ese mecanismo mediante la fórmula «un acto de confirmación formal», como se indica en el *apartado* b *bis*. De ese modo, empleando términos diferentes, las organizaciones internacionales pueden, llegado el caso, hacer constar en el ámbito internacional su consentimiento en obligarse por un tratado mediante un procedimiento simétrico al de los Estados.

10) En el *apartado* c *del párrafo 1*, la expresión «plenos poderes» queda reservada a los documentos presentados por los representantes de Estados y, en el *apartado* c *bis*, el término «poderes» a los presentados por los representantes de organizaciones internacionales. La Comisión no ignora hasta qué punto varía la terminología en la práctica (y la Convención de Viena de 1975 ofrece un ejemplo de ello en sus artículos 12 y 44), pero considera que la terminología que propone establece una distinción que merece mantenerse. Ha parecido poco apropiado emplear la expresión «plenos poderes» en relación con una organización cuya capacidad para concertar compromisos en el plano internacional no es en ningún caso ilimitada.

11) La Comisión ha estimado asimismo que aplicar en este contexto el verbo «expresar» («expresar el consentimiento [...] en obligarse por [...] un tratado») al representante de una organización internacional podría ofrecer cierta ambigüedad. En efecto, debido sobre todo a las lagunas o ambigüedades, bastante frecuentes, de los instrumentos constitutivos, ese término podría entenderse en algunos casos en el sentido de dejar al representante de una organización internacional el poder de determinar por sí mismo, en cuanto representante, si la organización debe o no obligarse por un tratado. Para evitar en esos casos tal ambigüedad, ha parecido útil servirse en lugar del verbo «expresar» del verbo «comunicar», que especifica más claramente que la voluntad de la organización de obligarse por un tratado debe hacerse constar conforme a las reglas constitucionales de cada organización.

12) Aparte de las modificaciones que ha sido necesario hacer debido a la incorporación de las organizaciones internacionales en el texto[567], el *apartado* d *del párrafo 1*, que trata del término «reserva», se ajusta a la disposición correspondiente de la Convención de Viena y no exige ningún comentario especial.

13) Se recordará que la definición del término «reserva» en el apartado *d* del párrafo 1 que aparecía en el texto formulado en primera lectura fue adoptado por la Comisión en 1974 antes de haber examinado las disposiciones correspondientes a los artículos 11 y 19. La Comisión, en lugar de aplazar la cuestión en aquel momento, decidió adoptar provisionalmente el texto que aparecía en el proyecto aprobado en primera lectura y que incluía la frase «hecha por un Estado o por una organización internacional al firmar un tratado o al manifestar [en la forma que se hubiere convenido] su consentimiento en obligarse por un tratado». La Comisión consideró que esa decisión presentaba la ventaja de obtener un texto más sencillo que la disposición correspondiente de la Convención de Viena y permitía aplazar para más adelante la cuestión de si los términos «ratificación», «aceptación», «aprobación» y «adhesión» podían ser utilizados también en relación con los actos en virtud de los cuales una organización manifiesta su consentimiento en obligarse por un tratado. No obstante, la Comisión señaló que la redacción así adoptada era provisional y colocó entre corchetes la expresión «en la forma que se hubiere convenido» para indicar que tenía la intención de ver ulteriormente si esa expresión era adecuada[568].

14) Habiendo aprobado el artículo 11 y el apartado *b bis* del párrafo 1 del artículo 2, en el que se establece que un «acto de confirmación formal» por las organizaciones internacionales es equivalente a la ratificación por los Estados, la Comisión en su actual período de sesiones no ha visto ninguna razón que justifique mantener el texto adoptado en primera lectura en vez de volver a un texto que ahora puede seguir más de cerca el de la definición correspondiente enunciada en la Convención de Viena.

15) En el *apartado* e *del párrafo 1* se definen las expresiones «Estado negociador» y «organización negociadora». Este apartado se ajusta a la disposición correspondiente de la Convención de Viena, pero teniendo en cuenta el artículo 1 del presente proyecto. Como el término «tratado» concierne en el presente proyecto a

[567] Así como ligeras modificaciones de forma que afectan al texto francés únicamente.

[568] Véase *Anuario... 1974*, vol. II (primera parte), pág. 300, documento A/9610/Rev.I, cap. IV, secc. B, párr. 4 del comentario al artículo 2.

una categoría de actos convencionales distinta de aquella a la que se refiere el mismo término en la Convención de Viena, no es menester tomar en consideración en el texto el hecho de que las organizaciones internacionales desempeñan a veces cierto papel en la negociación de los tratados entre Estados, participando a través de sus órganos en la elaboración y a veces incluso en el establecimiento del texto de determinados tratados.

16) El *apartado* f *del párrafo 1* se ajusta también a la disposición correspondiente de la Convención de Viena, pero teniendo en cuenta el artículo 1 del presente proyecto.

17) Salvo la inclusión de las palabras «o una organización internacional», la definición del *apartado* g *del párrafo 1* sigue exactamente el texto de la Convención de Viena. Deja, pues, a un lado determinados problemas propios de las organizaciones internacionales. Pero hay que entender aquí la expresión «obligarse por el tratado» en un sentido más preciso, es decir, obligarse por el tratado mismo, como instrumento jurídico, y no solamente «obligarse por las reglas del tratado». En efecto, puede suceder que una organización esté obligada por las reglas jurídicas contenidas en un tratado sin ser parte en ese tratado, por tener esas reglas un carácter consuetudinario en relación con la organización, por haberse comprometido la organización mediante una declaración unilateral (si se admite esta posibilidad) o por haber celebrado la organización con las partes en un tratado *X* un tratado colateral en virtud del cual se obliga a respetar las reglas contenidas en el tratado *X*, sin pasar por ello a ser parte en dicho tratado. Por lo demás, debe entenderse que la definición relativamente sencilla dada anteriormente no puede aplicarse al caso de las organizaciones internacionales que, con ocasión de la elaboración de un tratado, presten su asistencia técnica en la preparación del texto del tratado, sin que hayan estado destinadas en ningún momento a ser partes en él.

18) En el *apartado* i *del párrafo 1* se da a la expresión «organización internacional» la misma definición que en la Convención de Viena. Esta definición debe interpretarse en el sentido que se desprende de la práctica, es decir, en el de una organización constituida principalmente por Estados y, excepcionalmente, una o dos organizaciones internacionales[569] y que, en algunos casos, comprende miembros asociados que no tienen todavía la calidad de Estados o que pueden ser otras organizaciones internacionales; cabe mencionar a este respecto ciertas situaciones particulares, como la de las Naciones Unidas en el marco de la UIT, la de la CEE en el marco del GATT o de otros organismos internacionales o incluso la de las Naciones Unidas, desde que Namibia ha pasado a ser miembro asociado de la OMS, cuando actúen en nombre de este territorio por conducto del Consejo para Namibia en el seno de dicha organización[570].

19) Sin embargo, es de señalar que el hecho de adoptar con respecto a la expresión «organización internacional» la misma definición que la Convención de Viena acarrea en el presente proyecto de artículos consecuencias mucho más apreciables que en dicha Convención.

20) Con esta definición, muy flexible, el proyecto de artículos no prejuzga el régimen al que pueden estar sujetas en cada organización las entidades que, en el ámbito de la organización y de conformidad con las reglas vigentes en ésta, gozan de cierta autonomía (órganos auxiliares o adscritos). Se ha evitado asimismo prejuzgar el alcance de la capacidad jurídica necesaria para que se pueda considerar que una entidad es una organización internacional en el sentido del presente proyecto. En efecto, el presente proyecto de artículos no tiene como finalidad principal regular la condición jurídica de las organizaciones internacionales, sino el régimen de los tratados en que son partes una o varias organizaciones internacionales. El proyecto de artículos está destinado a aplicarse a tales tratados, cualquiera que sea la condición jurídica de las organizaciones interesadas.

21) Hay que poner de relieve otra consecuencia muy importante de la definición propuesta. El proyecto de artículos está destinado a aplicarse a los tratados en que son partes organizaciones internacionales, independientemente de que éstas tengan un objeto más o menos general o más o menos especial, un carácter universal o regional, o de que su acceso sea relativamente abierto o cerrado; el proyecto está destinado a aplicarse a los tratados del conjunto de las organizaciones internacionales.

22) Con todo, la Comisión se ha preguntado si no sería conveniente definir el concepto de organización internacional atendiendo a algún aspecto distinto del carácter «intergubernamental» de la organización. En relación con la segunda lectura del artículo, varios gobiernos habían sugerido igualmente que se definiese la expresión «organización internacional» mediante otras indicaciones ajenas a su carácter intergubernamental[571]. Tras un nuevo debate sobre esta cuestión, la Comisión ha mantenido su definición anterior, tomada de la Convención de Viena, por ser ésta suficiente a los efectos del proyecto de artículos. En efecto, una organización intergubernamental, bien tiene la capacidad suficiente para celebrar *por lo menos* un tratado, en cuyo caso las normas enunciadas en el proyecto están destinadas a aplicarse a ella, o bien no tiene esa capacidad, a pesar de

[569] Este análisis puede compararse con el que sirve de base al párrafo 2 del artículo 9 relativo a la adopción del texto de un tratado en una conferencia internacional.

[570] Por lo que respecta a las situaciones en las que una organización tiene que actuar en calidad de representante de un territorio, véase el estudio de la Secretaría titulado «Posibilidades de que las Naciones Unidas participen en acuerdos internacionales en nombre de un territorio» [*Anuario... 1974*, vol. II (segunda parte), pág. 8, documento A/CN.4/281].

[571] Véase el resumen por temas de los debates celebrados en la Sexta Comisión de la Asamblea General durante su trigésimo cuarto período de sesiones (A/CN.4/L.311) (v. *supra*, nota 552), párr. 171, y las observaciones escritas de Rumania, en el anexo II, secc. A, subsecc. 12, del presente informe, secc. IV, párr. 1.

su denominación, y es inútil especificar que el proyecto de artículos no se aplica a ella.

23) El *apartado* j *del párrafo 1* es una nueva disposición con respecto a la Convención de Viena. En vista de que en el presente proyecto de artículos se hacen varias referencias a las reglas de una organización internacional, se ha estimado oportuno proporcionar una definición de la expresión «reglas de la organización». Se mencionó, en particular, la definición formulada recientemente en la Convención de Viena de 1975 (apartado 34 del párrafo 1 del artículo 1). En consecuencia, la Comisión aprobó el presente proyecto de apartado, que reproduce exactamente la definición que se da en esa Convención.

24) La Comisión, sin embargo, se detuvo largamente en la cuestión de los términos que se refieren al derecho propio de la organización, a ese derecho que, en el caso del Estado, se denomina «derecho interno de un Estado» y que la Comisión ha llamado «reglas de una organización internacional». Finalmente, la Comisión ha mantenido los términos de su definición. Habría sido difícil referirse al «derecho interno» de una organización, porque ese derecho, si bien tiene un aspecto interno, desde otros puntos de vista tiene un aspecto internacional. Por lo que respecta a la definición, la Comisión tenía que mencionar los «instrumentos constitutivos de la organización». Debía mencionar igualmente los actos ejecutados por la organización misma, pero la terminología que designa esos actos varía según las organizaciones; para designarlos mediante una fórmula general se hubiera podido emplear una expresión abstracta teórica. La Comisión ha preferido proceder de manera descriptiva mencionando las «decisiones» y las «resoluciones»; la expresión «en particular» pone de manifiesto que sólo se trata de ejemplos y que otros actos pueden ser fuente de «reglas de la organización». En cuanto al adjetivo «pertinentes», su finalidad es poner de relieve que todas las «decisiones» y «resoluciones» no dan origen a reglas, sino sólo las que son *pertinentes* a tal efecto. Por último se hace referencia a la *práctica establecida*. Ese aspecto también había suscitado observaciones de gobiernos y organizaciones internacionales[572]. La mayoría de las organizaciones internacionales, en efecto, crean al cabo de unos años una práctica que forma parte integrante de las reglas de la organización[573]. Pero el hecho de que se mencione la práctica no significa en absoluto que ésta tenga en todas las organizaciones la misma importancia sino que, por el contrario, cada organización presenta a este respecto sus caracteres propios. De igual modo, al exigir que la práctica sea «establecida» se quiere solamente prescindir de toda práctica vacilante o discutida, pero no se pretende inmovilizar la práctica en un momento determinado de la historia de la organización. Las organizaciones insistieron en este aspecto con ocasión de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el derecho de los tratados (1969) y la Conferencia de las Naciones Unidas sobre la representación de los Estados en sus relaciones con las organizaciones internacionales (1975)[574].

25) El *párrafo 2* hace extensivas a las organizaciones internacionales las disposiciones del párrafo 2 del artículo 2 de la Convención de Viena, modificadas para tener en cuenta la expresión «reglas de la organización», como se ha indicado anteriormente (párr. 23).

Artículo 3.—Acuerdos internacionales no comprendidos en el ámbito de los presentes artículos

El hecho de que los presentes artículos no se apliquen:

i) ni a los acuerdos internacionales en los que fueren partes una o varias organizaciones internacionales y uno o varios sujetos de derecho internacional que no sean Estados ni organizaciones internacionales;

ii) ni a los acuerdos internacionales en los que fueren partes uno o varios Estados, una o varias organizaciones internacionales y uno o varios sujetos de derecho internacional que no sean Estados ni organizaciones internacionales;

iii) ni a los acuerdos internacionales no escritos celebrados entre uno o varios Estados y una o varias organizaciones internacionales, o entre organizaciones internacionales;

no afectará:

***a*) al valor jurídico de tales acuerdos;**

***b*) a la aplicación a los mismos de cualquiera de las normas enunciadas en los presentes artículos a que estuvieran sometidos en virtud del derecho internacional independientemente de estos artículos;**

***c*) a la aplicación de estos artículos a las relaciones entre Estados y organizaciones internacionales o a las relaciones entre organizaciones internacionales, cuando estas relaciones se rijan por acuerdos internacionales en los que fueren asimismo partes otros sujetos de derecho internacional.**

Comentario

1) La necesidad de salvaguardar, mediante una disposición análoga a la del artículo 3 de la Convención de Viena, la situación con respecto al derecho internacional de ciertos acuerdos internacionales no comprendidos en el ámbito de aplicación de los presentes artículos es indiscutible. Para convencerse de ello basta recordar que los acuerdos internacionales celebrados entre una organización internacional y una entidad que no es un Esta-

[572] Veanse, por ejemplo, las observaciones escritas de Rumania en el anexo II, secc A, subsecc 12, del presente informe, secc IV, parr 2

[573] Así lo estimo la Corte Internacional de Justicia sobre el alcance de la abstención de los miembros permanentes del Consejo de Seguridad en las votaciones celebradas en ese organo, *Consequences juridiques pour les Etats de la présence continue de l'Afrique du Sud en Namibie (Sud-Ouest africain) nonobstant la resolution 276 (1970) du Conseil de securite*, opinion consultiva de 21 de junio de 1971, *C I J Recueil 1971*, pag 22, parr 22

[574] *Anuario 1972*, vol II, pags 201 y 202, documento A/CN 4/258, parr 51, veanse tambien las observaciones escritas de las Naciones Unidas en el anexo II, secc B, subsecc 1, del presente informe, secc II, parrs 7 a 11

do ni una organización internacional no son excepcionales. Cabe mencionar a este respecto, si no se reconoce carácter estatal a la Ciudad del Vaticano, los acuerdos celebrados entre la Santa Sede y organismos internacionales. Análogamente, poca duda cabe de que los acuerdos celebrados entre el Comité Internacional de la Cruz Roja y una organización internacional, como los concertados con la CEE en aplicación del Programa Mundial de Alimentos, se rigen por el derecho internacional. El desarrollo del derecho humanitario mundial y la extensión de su aplicación en beneficio de entidades aún no constituidas en Estados dará lugar a que se multipliquen los ejemplos de este género y llegarán incluso a celebrarse acuerdos entre una o varias organizaciones internacionales, uno o varios Estados y una o varias entidades que no sean Estados ni organizaciones internacionales.

2) Por otra parte, no es necesario extenderse en consideraciones acerca de la frecuencia e importancia de los acuerdos no celebrados por escrito entre uno o varios Estados y una o varias organizaciones internacionales. Es dudoso, por ejemplo, que los acuerdos dimanantes de una oferta hecha por un Estado y aceptada por una organización internacional en una reunión, de la que sólo se levantará un acta resumida, constituyan acuerdos escritos; también debe tenerse en cuenta que muchos acuerdos entre organizaciones se consignan, por ejemplo, en actas de conferencias o comisiones coordinadoras. Por último, el desarrollo de las telecomunicaciones conduce necesariamente a la multiplicación de los acuerdos internacionales no escritos en campos tan diversos como el mantenimiento de la paz y la intervención en los mercados. Tanto es así que se ha criticado el recurso, considerado a veces abusivo, a tales acuerdos. Pero esta observación, aunque en algunos casos parezca justificada, no puede aplicarse a la necesidad misma de celebrar esos acuerdos. Incumbe a cada organización, de conformidad con la norma enunciada en el artículo 6 del proyecto, establecer el régimen de los acuerdos no celebrados por escrito de modo que ningún órgano rebase los límites de la esfera de competencia que le atribuyen las normas pertinentes de la organización.

3) Por consiguiente, la Comisión consideró que ciertos acuerdos debían beneficiarse de disposiciones análogas a las que figuran en los apartados *a, b* y *c* del artículo 3 de la Convención de Viena. El artículo 3 del proyecto de artículos recoge el texto de estos apartados y sólo se ha introducido, con respecto a la Convención de Viena, una modificación en el apartado *c* que, evidentemente, era indispensable habida cuenta de la diferencia entre el ámbito de aplicación de la Convención y el del proyecto.

4) En cambio, la definición de los acuerdos a que se refieren las normas enunciadas en los apartados *a, b* y *c* podría plantear un problema. La Comisión estimó que, en aras de la claridad, debía enumerar esos acuerdos y desechar las fórmulas globales, de redacción más sencilla pero menos precisa. En consecuencia, tales acuerdos se enumeran por categorías separadas en los apartados i), ii) y iii) del artículo 3 del proyecto; las categorías i) y ii), como se desprende del sentido general del término «acuerdo», comprenden los acuerdos tanto escritos como no escritos.

5) Si se examinan las tres categorías mencionadas en los apartados i), ii) y iii), se advertirá que la Comisión ha dejado a un lado los acuerdos tanto escritos como no escritos celebrados entre Estados o entre entidades que no sean Estados ni organizaciones internacionales. La Comisión, en efecto, juzgó innecesario reiterar, tras la Convención de Viena, que los acuerdos entre Estados, sea cual fuere su forma, están sometidos al derecho internacional. Por otra parte, los acuerdos celebrados entre entidades que no sean Estados ni organizaciones internacionales forman aparentemente un conjunto demasiado heteróclito para constituir una categoría general, ya que sería imposible todavía definir, a partir de una práctica internacional por ahora muy escasa, sus características propias.

6) En su actual período de sesiones, la Comisión, después de haber examinado redacciones más breves de este artículo, decidió mantener, por razones de claridad, la redacción actual, no obstante lo recargado del texto. La Comisión decidió sustituir la expresión «una o varias entidades que no sean Estados ni organizaciones internacionales» por la de «uno o varios sujetos de derecho internacional que no sean Estados ni organizaciones internacionales». La expresión «sujeto de derecho internacional» se utiliza en la Convención de Viena, donde se aplica sobre todo a las organizaciones internacionales. En primera lectura, la Comisión había rehuido esta expresión para evitar toda discusión sobre la cuestión de saber si existen actualmente sujetos de derecho internacional distintos de los Estados o de las organizaciones internacionales. Pero en segunda lectura se pensó que el término «entidad» era demasiado vago y podía abarcar cualquier persona de derecho privado y, en especial, asociaciones o sociedades, y que tal extensión podía suscitar todo tipo de dificultades. La referencia a los sujetos de derecho international es, en la presente fase, mucho más restringida y el campo de discusión que abre muy limitado.

Artículo 4.—Irretroactividad de los presentes artículos

Sin perjuicio de la aplicación de cualesquiera normas enunciadas en los presentes artículos a las que los tratados entre uno o varios Estados y una o varias organizaciones internacionales o entre organizaciones internacionales estén sometidos en virtud del derecho internacional independientemente de los presentes artículos, éstos sólo se aplicarán a tales tratados celebrados después de la entrada en vigor de los presentes artículos con respecto a esos Estados y a esas organizaciones.

Comentario

Esta disposición reproduce el texto del artículo 4 de la Convención de Viena, en el que sólo se han introducido las modificaciones necesarias habida cuenta del artículo 1 del proyecto. La expresión «entrada en vigor» debe considerarse provisional. La Comisión no se pro-

pone de momento adoptar una posición sobre la forma definitiva que se dé al proyecto de artículos. La expresión «entrada en vigor» se refiere fundamentalmente a un tratado y debería modificarse si el proyecto de artículos no llegara a ser objeto de una convención. Al término de la segunda lectura, la Comisión deberá expresar su parecer sobre la forma definitiva que debe darse al proyecto, pero incumbe a la Asamblea General decidir esta cuestión, que de momento queda, pues, en suspenso. Por otra parte, si se toma literalmente, esta expresión podría interpretarse en el sentido de que los artículos del presente proyecto, para que puedan ser exigibles respecto de las organizaciones internacionales, deben pasar a constituir el objeto de una convención en la que sean partes las organizaciones internacionales. Sin embargo, la Comisión no se ha propuesto, por la simple utilización de las palabras «entrada en vigor», ocuparse por ahora de la cuestión de si las organizaciones internacionales deben ser partes en una convención elaborada sobre la base de los artículos propuestos.

Artículo 5.—Tratados constitutivos de organizaciones internacionales y tratados adoptados en el ámbito de una organización internacional

Los presentes artículos se aplicarán a todo tratado que sea un instrumento constitutivo de una organización internacional y a todo tratado adoptado en el ámbito de una organización internacional, sin perjuicio de cualquier regla pertinente de la organización.

Comentario

1) En su primera lectura del proyecto de artículos, la Comisión había adoptado el punto de vista del Relator Especial, según el cual no era necesario prever una disposición simétrica a la del artículo 5 de la Convención de Viena.

2) Al examinar nuevamente esta cuestión, la Comisión ha considerado que esa disposición tal vez no sea inútil, aunque su alcance concreto responde todavía a hipótesis un tanto excepcionales; la Comisión ha adoptado, pues, un proyecto de artículo 5 que sigue exactamente el texto del artículo 5 de la Convención de Viena. No obstante, es oportuno puntualizar y apreciar las diferencias que resultan del sentido diferente que tiene en los dos textos el término «tratado».

3) En primer lugar, el proyecto de artículo 5 lleva a contemplar la hipótesis de una aplicación del proyecto de artículo al instrumento constitutivo de una organización en la que sea parte también otra organización. Este caso parece por ahora raro, si no desconocido, aparte del régimen particular de que pueda gozar una organización en el seno de otra organización en calidad de miembro asociado[575]. Pero no hay ninguna razón para dejar de prever esta hipótesis para el porvenir. De todos modos, no ha parecido necesario a la Comisión deducir de ello la consecuencia de que convenga modificar en función de ese caso la definición de la expresión «organización internacional»; en efecto, sólo podrá tratarse en todos los casos de una organización esencialmente intergubernamental que admita además a otra u otras organizaciones internacionales como miembros[576]; la Comisión no ha contemplado la hipótesis de una organización internacional en la que *todos* los miembros fueran organizaciones internacionales.

4) En segundo lugar, el proyecto de artículo 5 extiende la aplicación del proyecto de artículos a un tratado adoptado en el ámbito de una organización internacional. Esta situación se produce por de pronto cuando se adopta un tratado en el seno de una organización internacional de la que es miembro otra organización internacional. Pero cabría pensar también en la posibilidad de que una organización internacional en la que todos los miembros sean Estados adopte un tratado que esté destinado a ser celebrado por organizaciones internacionales o por una o varias organizaciones internacionales y uno o varios Estados. En efecto, al prever el artículo 5 la adopción de un tratado parece referirse a la adopción *del texto de un tratado* y cabría imaginar que el texto de un tratado fuese adoptado por ejemplo en el seno de la Asamblea General de las Naciones Unidas aun cuando ciertas organizaciones fueran invitadas a adquirir posteriormente la calidad de partes en él[577].

PARTE II

CELEBRACIÓN Y ENTRADA EN VIGOR DE LOS TRATADOS

SECCIÓN 1.—CELEBRACIÓN DE LOS TRATADOS

Artículo 6.—Capacidad de las organizaciones internacionales para celebrar tratados

La capacidad de una organización internacional para celebrar tratados se rige por las reglas pertinentes de esa organización.

Comentario

1) Cuando se debatió por primera vez en la Comisión la cuestión de un artículo relativo a la capacidad de las organizaciones internacionales para celebrar tratados, hubo división de pareceres entre los miembros sobre esta materia. Se expresaron a este respecto opiniones diversas y matizadas que, simplificándolas un poco, pueden reducirse a dos tendencias generales. Según la primera, tal artículo sería de utilidad dudosa o, por lo menos, debía concretarse a enunciar que la capacidad de una organización para celebrar tratados sólo depende de

[575] Véase *supra*, párr. 18 del comentario al artículo 2.

[576] La situación es comparable a la que prevé el artículo 9 a propósito de las «conferencias internacionales de Estado».

[577] Algunas otras cuestiones podrían resolverse también con la aprobación definitiva del proyecto de artículo 5, así como con la inserción en el proyecto de artículo 20 de una disposición simétrica a la del párrafo 3 del artículo 20 de la Convención de Viena; de primera intención la Comisión se abstuvo de hacer esta inserción. Véase más adelante, párr. 3 del comentario al artículo 20.

las reglas de la organización. Con arreglo a la segunda tendencia, el artículo de que se trata debía tener por objeto, como mínimo, señalar que el derecho internacional establece el principio de esa capacidad; de ahí se infiere, por lo menos a juicio de ciertos miembros de la Comisión, que en materia de tratados la capacidad de las organizaciones internacionales es la regla común de derecho, que sólo está subordinada a las disposiciones expresas de carácter restrictivo de los instrumentos constitutivos.

2) La Comisión adoptó finalmente para el artículo 6 una fórmula de transacción basada esencialmente en el reconocimiento de que no debe considerarse en ningún caso que este artículo tenga por objeto o por efecto decidir la cuestión de la condición jurídica de las organizaciones internacionales en derecho internacional; esta cuestión sigue pendiente y la redacción propuesta es compatible tanto con la tesis según la cual el derecho internacional general es el fundamento de la capacidad de las organizaciones internacionales como con la tesis opuesta. El artículo 6 tiene simplemente por objeto establecer una norma del derecho de los tratados e indica, a los efectos exclusivamente del régimen aplicable a los tratados en que sean partes organizaciones internacionales, las normas en virtud de las cuales debe determinarse la capacidad de tales organizaciones para celebrar tratados.

3) Situado así en su contexto, el artículo 6 no deja de tener, sin embargo, gran importancia. Esta disposición consagra el hecho de que cada organización presenta una fisonomía jurídica propia que se traduce, en especial, en una capacidad individualizada de esa organización para celebrar tratados internacionales. Así pues, el artículo 6 aplica el concepto fundamental de «reglas de una organización internacional», que aparece ya en el párrafo 2 del artículo 2 del proyecto. La inclusión en el artículo 6 del adjetivo «pertinentes» después de la palabra «reglas» se debe sencillamente a que el párrafo 2 del artículo 2 se refiere al *conjunto* de las «reglas de la organización», mientras que el artículo 6 sólo se refiere a *una parte* de tales reglas, es decir, a las que sean pertinentes para resolver la cuestión de la capacidad de la organización.

4) Es normal que se plantee la cuestión de la naturaleza y las características de las «reglas pertinentes» relativas a la capacidad de una organización, y cabría sentirse inclinado a responder a ella en términos generales, especialmente en lo que concierne a la función que a este respecto corresponde a la *práctica*. Esto constituiría sin duda un error contra el cual pone en guardia el texto del artículo 6 al especificar que «la capacidad de una organización internacional para celebrar tratados se rige por las reglas pertinentes de esa organización».

5) Es preciso tener bien presente que no es posible dar una respuesta única, válida para todas las organizaciones, a la cuestión de si la práctica puede desempeñar una función creadora, en lo que se refiere especialmente a la capacidad de las organizaciones internacionales para celebrar tratados. Esta cuestión depende también de las «reglas de la organización»; es más: depende de las normas de mayor jerarquía, las que en cierto modo forman el derecho constitucional de la organización y rigen, en particular, la cuestión de las *fuentes* de las reglas de la organización. En principio, cabría concebir una organización que, adoptando un marco jurídico rígido, excluyera la práctica entre las fuentes de las reglas de la organización. Sin embargo, aun sin llegar a ese extremo, fuerza es reconocer que las organizaciones internacionales presentan grandes diferencias entre sí en cuanto a la función que tiene la práctica y la forma que ésta reviste, especialmente en lo relativo a su capacidad para celebrar acuerdos internacionales. Ello es perfectamente normal, puesto que es imposible comparar la importancia que la práctica ha tenido a este respecto en una organización como las Naciones Unidas, que debe hacer frente en todas las esferas a problemas fundamentales para el futuro de toda la humanidad, con la que puede tener en una organización técnica encargada de una modesta actividad operacional en un sector restringido. Tales son los motivos de que no se mencione la práctica en el texto del artículo 6; en las «reglas de la organización» y por medio de ella según según se definen en el apartado *j* del párrafo 1 del artículo 2, encuentra la práctica el lugar que le corresponde en el desenvolvimiento de cada organización,y ese lugar varía según las organizaciones.

6) Estas consideraciones deberían permitir aclarar otra cuestión que ha preocupado hondamente a las organizaciones internacionales en relación con otras materias[578], pero que no puede dar lugar a ningún equívoco en lo que se refiere al presente proyecto de artículos. No se trata, en lo que concierne a las cuestiones que dependen de las reglas de cada organización, como la capacidad para celebrar tratados, de mantener invariables las normas vigentes en el momento en que las disposiciones objeto de codificación pasan a ser exigibles respecto de cada organización. Al reservar la práctica de cada organización, en la medida en que ésta la reconoce, no se hace reserva de la práctica *establecida en el momento de la entrada en vigor de las disposiciones objeto de codificación*, sino de la *facultad* misma de modificar o completar por medio de la práctica las reglas de la organización, en la medida en que estas reglas lo permitan. Por consiguiente, sin imponer a las organizaciones la cortapisa de una norma uniforme que no está en consonancia con su naturaleza, el artículo 6 reconoce el derecho de cada una de ellas a tener su fisonomía jurídica propia.

7) Por último, desde un punto de vista formal, se hubiera podido concebir que en un primer párrafo del artículo 6 se enunciara de nuevo la regla del artículo 6 de la Convención de Viena: «Todo Estado tiene capacidad para celebrar tratados.» No obstante, se ha considerado que esta mención era inútil y que podía concentrarse todo el interés del artículo 6 en el caso de las organizaciones internacionales.

[578] Véase *Anuario... 1972*, vol. II, págs. 201 y 202, documento A/CN.4/258, párr. 51.

Artículo 7.—Plenos poderes y poderes

1. Para la adopción o la autenticación del texto de un tratado entre uno o varios Estados y una o varias organizaciones internacionales, o para manifestar el consentimiento del Estado en obligarse por tal tratado, se considerará que una persona representa a un Estado:

***a*) si presenta los adecuados plenos poderes; o**

***b*) si se deduce de la práctica o de otras circunstancias que se considera a esa persona representante del Estado para esos efectos sin la presentación de plenos poderes.**

2. En virtud de sus funciones, y sin tener que presentar plenos poderes, se considerará que representan a su Estado:

***a*) los jefes de Estado, jefes de gobierno y ministros de relaciones exteriores, para la ejecución de todos los actos relativos a la celebración de un tratado entre uno o varios Estados y una o varias organizaciones internacionales;**

***b*) los jefes de delegaciones de Estados en una conferencia internacional de Estados en la que participen una o varias organizaciones internacionales, para la adopción del texto de un tratado entre Estados y organizaciones internacionales;**

***c*) los jefes de delegaciones de Estados ante un órgano de una organización internacional, para la adopción del texto de un tratado en el ámbito de esa organización;**

***d*) los jefes de misiones permanentes ante una organización internacional, para la adopción del texto de un tratado entre los Estados acreditantes y esa organización;**

***e*) los jefes de misiones permanentes ante una organización internacional, para la firma o la firma *ad referendum* de un tratado entre los Estados acreditantes y esa organización, si se deduce de la práctica o de otras circunstancias que se considera a esos jefes de misiones permanentes representantes de sus Estados para esos efectos sin la presentación de plenos poderes.**

3. Para la adopción o la autenticación del texto de un tratado, se considerará que una persona representa a una organización internacional:

***a*) si presenta los adecuados poderes; o**

***b*) si se deduce de la práctica o de otras circunstancias que se considera a esa persona representante de la organización para esos efectos sin la presentación de poderes.**

4. Para comunicar el consentimiento de una organización internacional en obligarse por un tratado, se considerará que una persona representa a esa organización:

***a*) si presenta los adecuados poderes; o**

***b*) si se deduce de la práctica o de otras circunstancias que se considera a esa persona representante de la organización a ese efecto sin la presentación de poderes.**

Comentario

1) Este proyecto de artículo trata en los dos primeros párrafos de los representantes de los Estados y en los dos últimos de los representantes de las organizaciones internacionales. En el primer caso se refiere únicamente a los tratados entre uno o varios Estados y una o varias organizaciones internacionales; en el segundo caso se refiere a los tratados en el sentido del apartado *a* del párrafo 1 del proyecto de artículo 2, es decir, a la vez a los tratados entre uno o varios Estados y una o varias organizaciones internacionales y a los tratados entre varias organizaciones internacionales.

2) Para los representantes de los Estados, se ha seguido en sus líneas generales el artículo 7 de la Convención de Viena: en principio, estos representantes deben presentar «plenos poderes» adecuados para la adopción y la autenticación del texto de un tratado entre uno o varios Estados y una o varias organizaciones internacionales o para manifestar el consentimiento del Estado en obligarse por ese tratado. No obstante, esta regla tiene excepciones. En primer lugar, como en la Convención de Viena, la práctica u otras circunstancias pueden hacer que se considere a una persona representante de un Estado aunque no haya presentado plenos poderes.

3) En segundo lugar, como en la Convención de Viena, se considera que ciertas personas, *en virtud de sus funciones*, representan a un Estado. La lista de esas personas que da la Convención de Viena ha tenido que modificarse parcialmente. En el caso de los jefes de Estado y ministros de relaciones exteriores (párr. 2, apartado *a*) no hay ningún cambio. Pero, respecto de los demás representantes, se han introducido ciertas modificaciones. En primer término, debía suprimirse, por no tener objeto en el presente proyecto de artículos, el apartado *b* del párrafo 2 del artículo 7 de la Convención de Viena relativo a «los jefes de misión diplomática, para la adopción del texto de un tratado entre el Estado acreditante y el Estado ante el cual se encuentran acreditados». Por otra parte, fue necesario tener en cuenta no sólo ciertos progresos efectuados, respecto de la Convención de Viena de 1969, por la Convención de Viena de 1975, sino también las limitaciones que, por sus propias funciones, tienen ciertos representantes de los Estados.

4) De este modo, se ha tratado en el *apartado* b *del párrafo 2* del presente proyecto de artículo, de una manera simétrica a la del apartado *c* del párrafo 2 del artículo 7 de la Convención de Viena, el caso de las conferencias internacionales, sustituyendo, no obstante, la expresión «los representantes acreditados por los Estados ante una conferencia internacional», utilizada en la Convención de Viena, por la expresión, más precisa, de «los jefes de delegaciones de Estados en una conferencia internacional», que se inspira en la Convención de Viena de 1975 (art. 44). Sobre la base del artículo 9, se aporta una nueva precisión, al indicar que se trata de una conferencia «de Estados, en la que participan organizaciones».

5) Se ha tratado en el *apartado* c *del párrafo 2* el caso de los jefes de delegaciones de Estados ante un órgano de una organización internacional, limitando exclusivamente su competencia para adoptar el texto de un trata-

do sin presentar plenos poderes al caso de un tratado entre uno o varios Estados y *la organización de la que depende el órgano* ante el que están delegados. En efecto, las funciones de esos jefes de delegaciones no rebasan el marco de tal organización.

6) Por último, en lo que respecta a las misiones ante organizaciones internacionales, no sólo se ha abandonado la terminología de la Convención de Viena («los representantes acreditados por los Estados [...] ante una organización internacional») por la de la Convención de Viena de 1975 «el jefe de misión», sino que los *apartados* d *y* e *del párrafo 2* del presente proyecto de artículos se han inspirado en los párrafos 1 y 2 del artículo 12 de esta última Convención, que constituyen la más reciente expresión de la regla en esta materia elaborada por representantes de Estados. Los jefes de misiones permanentes ante una organización internacional son competentes por derecho propio, en virtud de sus funciones, para la *adopción* del texto de un tratado entre los Estados acreditantes y la organización. Pueden igualmente ser competentes, pero sólo en virtud de la práctica o de otras circunstancias, para la *firma* o para la *firma ad referendum* del texto de un tratado entre los Estados acreditantes y esa organización.

7) La cuestión de los representantes de las organizaciones internacionales plantea cuestiones nuevas, y en primer lugar una cuestión de principio. ¿Es normal formular la regla de que el representante de una organización está obligado, al igual que el de los Estados, a acreditar mediante un documento adecuado que tiene competencia para representar a una organización determinada a los efectos de realizar ciertos actos relativos a la celebración de un tratado (adopción y autenticación del texto, consentimiento en obligarse por un tratado, etc.)? La Comisión ha respondido afirmativamente a esta cuestión, pues no hay razón alguna, antes al contrario, para no someter a las organizaciones internacionales a un principio que ya está firme y universalmente establecido para el caso de los tratados entre Estados. Es cierto que en la práctica de las organizaciones internacionales no se utilizan habitualmente para estos efectos documentos formales. Los tratados actualmente celebrados por las organizaciones internacionales son en gran medida tratados bilaterales o restringidos a un número muy reducido de partes; esos tratados van precedidos de canjes de correspondencia que determinan generalmente sin dejar lugar a dudas la identidad de las personas físicas llamadas a efectuar, en nombre de la organización, determinados actos relativos al procedimiento de «celebración» (en sentido amplio) de un tratado. En otros casos, existe en las organizaciones un jefe jerárquico supremo de los funcionarios de la organización («el más alto funcionario de la organización», en el sentido del párrafo 3 del artículo 85 de la Convención de Viena de 1975) al que se considera en general, en la práctica, con sus adjuntos inmediatos, como el representante de la organización sin más documentación acreditativa.

8) Pero no por lo dicho hay que perder de vista que, en cuanto las organizaciones presenten una estructura institucional más compleja, es necesario utilizar documentos formales para esos efectos. Por otra parte, en el presente proyecto de artículos se prevé la posibilidad, si los Estados consienten en ello, de que las organizaciones internacionales participen en tratados elaborados en una conferencia internacional que comprenda principalmente a Estados (art. 9), y parece perfectamente normal que en tal caso las organizaciones estén sometidas a las mismas reglas que los Estados. De todos modos, es necesario que se dé la mayor flexibilidad posible a la obligación de principio impuesta a las organizaciones internacionales y que se permita una práctica aceptada por todos los interesados de recurrir a todos los ajustes que sean oportunos; esto es lo que se ha hecho en los *apartados* b *del párrafo 3 y* b *del párrafo 4,* en términos que trasponen al caso de los representantes de las organizaciones internacionales la regla admitida para los representantes de los Estados. Por el contrario, no le ha parecido posible a la Comisión establecer una lista de casos en que una persona esté dispensada, *por razón de sus funciones* en el seno de una organización internacional, de aportar la prueba documental de su competencia para representar a una organización en un acto relativo a la celebración (en sentido lato) de un tratado. En efecto, so pena de complicaciones inextricables, el presente proyecto de artículos, a diferencia de la Convención de Viena de 1975, tiene que aplicarse a *todas las organizaciones*; y las organizaciones internacionales, tomadas en su conjunto, presentan tales diferencias de estructura que no pueden formularse respecto de ellas reglas generales.

9) Hay otras consideraciones que apoyan esta opinión. Como se ha indicado, ninguna organización posee, en materia de celebración de tratados internacionales, una competencia comparable a la de un Estado: toda organización tiene una capacidad limitada, como resulta del proyecto de artículo 6. Esas diferencias se mantienen mediante una terminología apropiada y se precisa, en mayor grado que para los Estados, que la competencia de los representantes de las organizaciones internacionales es limitada. De este modo, como se indica en el comentario al artículo 2 *supra*, el apartado *c* del párrafo 1 de ese artículo restringe la expresión «plenos poderes» a los documentos presentados por representantes de los Estados, y en el apartado c *bis* de ese mismo párrafo se limita el término «poderes» a los documentos presentados por representantes de organizaciones internacionales.

10) Por otra parte, la Comisión ha considerado necesario distinguir, en lo que se refiere a los representantes de las organizaciones internacionales, entre la adopción y la autenticación del texto de un tratado por una parte, y el consentimiento en obligarse por un tratado por otra; estas dos hipótesis son objeto, respectivamente, de los párrafos 3 y 4 del presente proyecto de artículo. En lo que respecta a la adopción o la autenticación del texto de un tratado, se propone una fórmula que corresponde a la que resulta del apartado *a* del párrafo 1 para los representantes de los Estados. Pero, en lo que concierne al consentimiento en obligarse por un tratado, la Convención de Viena y el párrafo 1 del presente proyecto de

artículo prevén el caso en que, «para *manifestar** el consentimiento del Estado en obligarse por [...] tratado, se considerará que una persona representa a un Estado». Como se explica en el párrafo 11 del comentario al artículo 2 *supra*, la Comisión estimó preferible, en primera lectura, utilizar el verbo «comunicar» en el caso de un representante de una organización internacional.

11) En su actual período de sesiones, la Comisión ha mantenido la redacción del artículo 7, pese a lo recargado del texto. En las observaciones por escrito, se subrayó la diferencia de vocabulario en lo que respecta al caso de los representantes de los Estados que *manifiestan* el consentimiento de éstos en vincularse por un tratado, y el de los representantes de las organizaciones internacionales, que *comunican* el consentimiento de éstas en vincularse[579]. La Comisión ha querido introducir un matiz que no debe, sin embargo, exagerarse. Ocurre con frecuencia en el caso de las organizaciones internacionales que la voluntad de vincular a la organización radica en un órgano distinto del agente que pone dicha voluntad en conocimiento de la otra parte o del depositario; en este caso, el agente «comunica» dicha voluntad. Pero no cabe excluir que en algunos casos el agente que «comunica» esta voluntad esté igualmente facultado para decidir, sin consulta con otro órgano, el contenido de esa voluntad de obligarse[580] y, por ello, cuando no hay inconveniente en utilizar incluso para los representantes de organizaciones el término «manifiestan», se recurre igualmente al mismo (arts. 11 y ss.).

12) Pero, aunque esta sugerencia se ha recogido en algunas observaciones[581], la Comisión no ha considerado que fuera posible prever que el «jefe ejecutivo» *(executive head)* de una organización tuviera, como los jefes de Estado, los jefes de Gobierno o los ministros de relaciones exteriores en el caso de los Estados, un derecho general de representar a una organización para los efectos de la celebración de un tratado. Es cierto que no se otorgan «poderes» a sí mismos y que, de hecho, existe en las organizaciones una persona que debe otorgar «poderes» a otras, sin otorgárselos a sí misma[582]. Pero debe mantenerse firmemente el principio de que cada organización posee una estructura propia, muy individualizada, y que determina según sus propias reglas la calidad, el estatuto y la denominación de la persona que debe representarla sin poderes y extender, en caso necesario, poderes a otras personas.

[579] Vease el informe de la Sexta Comision, *Documentos Oficiales de la Asamblea General, trigesimo periodo de sesiones, Anexos*, tema 108 del programa, documento A/10393, parr 178, y las observaciones escritas de las Naciones Unidas en el anexo II del presente informe, secc B, subsecc 1, II, parr 4

[580] Veanse, a este respecto, las observaciones escritas de las Naciones Unidas, *ibid*

[581] Veanse las observaciones escritas del Canada, *ibid* , secc A, subsecc 3, parr 7

[582] Veanse las observaciones escritas de las Naciones Unidas, *ibid* , secc B, subsecc 1, II, parr 2

Artículo 8.—Confirmación ulterior de un acto ejecutado sin autorización

Un acto relativo a la celebración de un tratado ejecutado por una persona que, conforme al artículo 7, no pueda considerarse autorizada para representar con tal fin a un Estado o a una organización internacional, no surtirá efectos jurídicos a menos que sea ulteriormente confirmado por ese Estado o esa organización.

Comentario

En este artículo sólo se han introducido, en relación con el artículo correspondiente de la Convención de Viena, las modificaciones requeridas por el objeto propio del presente proyecto de artículos.

Artículo 9.—Adopción del texto

1. La adopción del texto de un tratado se efectuará por consentimiento de todas las organizaciones internacionales o, según el caso, de todos los Estados y de todas las organizaciones participantes en su elaboración, salvo lo dispuesto en el párrafo 2.

2. La adopción del texto de un tratado entre Estados y organizaciones internacionales en una conferencia internacional de Estados en la que participen organizaciones se efectuará por mayoría de dos tercios de los Estados y organizaciones presentes y votantes, a menos que esos Estados y esas organizaciones decidan por igual mayoría aplicar una regla diferente.

Comentario

1) El artículo correspondiente de la Convención de Viena establece una regla, la adopción del texto del tratado por unanimidad de todos los Estados participantes en su elaboración, y una excepción para el caso de la adopción del texto del tratado en una «conferencia internacional», pero no define lo que se entiende por «conferencia internacional». Sin embargo, la opinión común ha sido siempre que ese término denota una conferencia relativamente abierta y general, en la que todos los Estados participan sin que el consentimiento final de uno o más de ellos en quedar obligado por el tratado aparezca a los demás Estados como condición para la entrada en vigor del tratado.

2) El actual proyecto de artículo presenta varios aspectos particulares que obedecen a las características peculiares de las organizaciones internacionales. En primer lugar, el artículo 9 de la Convención de Viena se refiere en el párrafo 1, en relación con el tratado, a «todos los Estados participantes en su elaboración»; no define por lo demás esta expresión, cuyo alcance es bastante claro cuando únicamente intervienen Estados. En lo que respecta a las organizaciones, sólo hay que considerar como «organizaciones» participantes en la elaboración del texto las que participan en la elaboración en condiciones de igualdad con los Estados, y debe excluirse el caso de la organización que se limite a desempeñar funciones de preparación o de asesoramiento en la elaboración del texto.

3) Al examinar cuál puede ser, en el desarrollo de la comunidad internacional, el lugar de las organizaciones internacionales, la Comisión ha tenido que resolver la cuestión de si cabía concebir una conferencia en la que sólo participen organizaciones internacionales. La hipótesis, por muy excepcional que sea, no puede sin embargo descartarse y cabe imaginar, por ejemplo, que las organizaciones internacionales traten de resolver en una conferencia internacional algunos problemas o, por lo menos, de armonizar algunas soluciones, acerca de la administración pública internacional. Pero se ha considerado que, incluso en tal hipótesis, cada organización presenta caracteres tan específicos en relación con las demás organizaciones, que sería poco indicado hacer extensiva a semejante «conferencia» la norma del *párrafo 2* del artículo 9. En el proyecto de artículo, una «conferencia» que sólo agrupe organizaciones internacionales quedará comprendida, en lo que se refiere a la adopción del texto de un tratado, en las disposiciones del *párrafo 1*: el texto habría de ser adoptado por todas las organizaciones participantes, salvo que, con el consentimiento de todas ellas, se estableciera otra regla.

4) La única hipótesis concreta que exige la aplicación de una regla simétrica a la del párrafo 2 del artículo 9 de la Convención de Viena es la de una «conferencia» entre Estados, en el sentido de esa Convención, en la que participen además una o varias organizaciones internacionales con miras a la adopción del texto de un tratado entre esos Estados y esa o esas organizaciones internacionales. En tal hipótesis, parece normal mantener la aplicación de la regla de la mayoría de los dos tercios estipulada en el párrafo 2 del artículo 9 de la Convención de Viena y aplicar la regla de los dos tercios a todos los participantes, tanto Estados como organizaciones internacionales. Tal es el objeto que persigue el párrafo 2 del proyecto de artículo. En defecto de tal disposición, si los Estados reunidos en una conferencia decidieran invitar a una o más organizaciones internacionales a participar en tal conferencia en condiciones de igualdad con los Estados, la regla enunciada en el párrafo 2 del artículo 9 de la Convención de Viena sería inaplicable, y sólo quedaría la posibilidad de aplicar la regla del consentimiento unánime, quizá para la adopción del texto de un tratado y en todo caso para la aprobación de la regla en virtud de la cual se adoptaría el texto del tratado. Al proponer el párrafo 2 del proyecto de artículo 9, la Comisión no ha tenido la intención de recomendar la participación de una o varias organizaciones internacionales en la elaboración de un tratado en el seno de una conferencia internacional; es una cuestión que, en cada caso, debe ser examinada por los Estados, y que depende de éstos. La Comisión ha querido sencillamente prever sea eventualidad. En algunos casos por lo menos, las uniones aduaneras o económicas pueden verse llamadas a participar en su calidad de tales en la elaboración de ciertas convenciones en conferencias internacionales. La Comisión tampoco ha tenido la intención de que las disposiciones del párrafo 2 se interpreten en el sentido de menoscabar la autonomía de las conferencias internacionales en lo que se refiere a la aprobación de su propio reglamento, que podría establecer una norma diferente para la adopción del texto de un tratado, ni en lo que respecta a la posibilidad de llenar las lagunas de que pueda adolecer su procedimiento en esta materia.

5) En segunda lectura, la Comisión, sin vulnerar ninguna disposición sustancial, modificó la redacción del artículo 9, haciéndolo más explícito. Se recuerda en el párrafo 1 que la disposición versa sobre la «adopción del texto de un tratado» (como en el artículo 9 de la Convención de Viena). Por otra parte, precisa la calidad de los «participantes» en la elaboración del texto de un tratado distinguiendo las dos categorías de tratados que son objeto del proyecto de artículos:

La adopción del texto de un tratado se efectuará por consentimiento de todas las organizaciones internacionales o, según el caso, de todos los Estados y de todas las organizaciones participantes en su elaboración [...].

Artículo 10.—Autenticación del texto

1. El texto de un tratado entre uno o varios Estados y una o varias organizaciones internacionales quedará establecido como auténtico y definitivo:

***a*) mediante el procedimiento que se prescriba en él o que convengan los Estados y las organizaciones que hayan participado en su elaboración; o**

***b*) a falta de tal procedimiento, mediante la firma, la firma *ad referendum* o la rúbrica puesta por los representantes de esos Estados y de esas organizaciones en el texto del tratado o en el acta final de la conferencia en la que figure el texto.**

2. El texto de un tratado entre organizaciones internacionales quedará establecido como auténtico y definitivo:

***a*) mediante el procedimiento que se prescriba en él o que convengan las organizaciones que hayan participado en su elaboración; o**

***b*) a falta de tal procedimiento, mediante la firma, la firma *ad referendum* o la rúbrica puesta por los representantes de esas organizaciones en el texto del tratado o en el acta final de la conferencia en la que figure el texto.**

Comentario

El presente proyecto de artículo reproduce el texto correspondiente de la Convención de Viena, con las modificaciones de presentación que requieren las dos variedades particulares de tratados a las que está dedicado. La breve alusión a una conferencia en la que sólo participen organizaciones internacionales, que figura al final del párrafo 2, debe interpretarse en el sentido de prever una hipótesis excepcional, como se ha explicado en relación con el artículo 9[583].

Artículo 11.—Formas de manifestación del consentimiento en obligarse por un tratado

1. El consentimiento de un Estado en obligarse por un tratado entre uno o varios Estados y una o varias organizaciones internacionales podrá manifestarse me-

[583] Véase *supra*, párr. 3 del comentario al artículo 9.

diante la firma, el canje de instrumentos que constituyan un tratado, la ratificación, la aceptación, la aprobación o la adhesión, o en cualquier otra forma que se hubiere convenido.

2. El consentimiento de una organización internacional en obligarse por un tratado podrá manifestarse mediante la firma, el canje de instrumentos que constituyan un tratado, un acto de confirmación formal, la aceptación, la aprobación o la adhesión, o en cualquier otra forma que se hubiere convenido.

Comentario

1) El párrafo 1 del presente proyecto de artículo reproduce, en lo que se refiere al consentimiento de los Estados en obligarse por un tratado celebrado entre uno o varios Estados y una o varias organizaciones internacionales, la enumeración de las diferentes formas de manifestar el consentimiento que, respecto de los tratados entre Estados, figura en el artículo 11 de la Convención de Viena.

2) La enumeración de las diferentes formas en que una organización internacional puede hacer constar su consentimiento en obligarse por un tratado en el que tiene la intención de llegar a ser parte es más delicada. No hay ninguna dificultad en admitir, en relación con las organizaciones internacionales, la firma, el canje de instrumentos que constituyen un tratado, la aceptación, la aprobación o la adhesión. La Comisión ha estimado, asimismo, que se podía admitir para las organizaciones internacionales el mismo principio que para los Estados y añadir a esta enumeración «cualquier otra forma que se hubiere convenido». Esta fórmula, que fue adoptada en la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Derecho de los Tratados, tiene un alcance considerable, ya que introduce una gran elasticidad en las formas de manifestar el consentimiento en obligarse por un tratado. Esta libertad, reconocida a los Estados y que se propone hacer extensiva a las organizaciones internacionales, abarca también la terminología, puesto que la Convención de Viena enumera pero no define las formas de manifestar el consentimiento en obligarse por un tratado. Pero la práctica ha demostrado que la considerable expansión de los compromisos convencionales exige esta elasticidad y no hay ningún motivo para privar de sus ventajas a las organizaciones internacionales.

3) El artículo 11 responde a la decisión antes expuesta, en el comentario al artículo 2, de reservar a los Estados el término «ratificación» como forma de manifestar el consentimiento en obligarse por un tratado y utilizar una nueva expresión, la de «acto de confirmación formal», como forma análoga para una organización internacional de manifestar el consentimiento en obligarse por un tratado[584].

4) Con ocasión de la segunda lectura de este artículo en el actual período de sesiones, la Comisión llegó a la conclusión de que no había razones convincentes para mantener la distinción que se había hecho en el texto aprobado en primera lectura entre el consentimiento de un Estado en obligarse por un tratado, al que se aplicaba el término «manifestar», y el de una organización internacional, al que se aplicaba la expresión «hacer constar». La terminología ahora aprobada en segunda lectura es uniforme a este respecto. Este cambio se ha introducido también en los artículos siguientes.

Artículo 12.— Consentimiento en obligarse por un tratado manifestado mediante la firma

1. El consentimiento de un Estado en obligarse por un tratado entre uno o varios Estados y una o varias organizaciones internacionales se manifestará mediante la firma del representante de ese Estado:

***a*) cuando el tratado disponga que la firma tendrá ese efecto;**

***b*) cuando conste de otro modo que los Estados negociadores y las organizaciones negociadoras han convenido que la firma tenga ese efecto; o**

***c*) cuando la intención del Estado de dar ese efecto a la firma se desprenda de los plenos poderes de su representante o se haya manifestado durante la negociación.**

2. El consentimiento de una organización internacional en obligarse por un tratado se manifestará mediante la firma del representante de esa organización:

***a*) cuando el tratado disponga que la firma tendrá ese efecto;**

***b*) cuando conste de otro modo que las organizaciones negociadoras o, según el caso, los Estados negociadores y las organizaciones negociadoras han convenido que la firma tenga ese efecto; o**

***c*) cuando la intención de la organización de dar ese efecto a la firma se desprenda de los poderes de su representante o se haya manifestado durante la negociación.**

3. Para los efectos de los párrafos 1 y 2:

***a*) la rúbrica de un texto equivaldrá a la firma cuando conste que las organizaciones negociadoras o, según el caso, los Estados negociadores y las organizaciones negociadoras así lo han convenido;**

***b*) la firma *ad referendum* de un tratado por el representante de un Estado o de una organización equivaldrá a la firma definitiva si la confirma ese Estado o esa organización.**

Comentario

1) El artículo 12 corresponde al artículo 12 de la Convención de Viena y establece fundamentalmente el mismo régimen para los Estados y las organizaciones internacionales. Se ha estimado conveniente mantener párrafos distintos para los Estados y las organizaciones a causa de la importante distinción entre «plenos poderes» (apartado *c* del párrafo 1) y «poderes» (apartado *c* del párrafo 2).

2) La otra distinción que se había hecho en la fase de primera lectura suponía negar a las organizaciones internacionales la facultad que se concede en el aparta-

[584] Véase *supra*, art. 2, párr. 1, apartados *b* y *b bis*, y párrs. 8 y 9 del correspondiente comentario.

do *b* del párrafo 1 a los Estados. La Comisión llegó a la conclusión de que no había ninguna razón fundada por la que el consentimiento de una organización internacional en obligarse por un tratado no pudiera manifestarse por la firma cuando, a falta de una disposición a tal efecto en el tratado, constara que las organizaciones negociadoras, o, según el caso, los Estados negociadores y las organizaciones negociadoras habían convenido en que la firma tuviera ese efecto. A este respecto, conviene destacar que el empleo de la expresión «organización negociadora» debe considerarse a la luz del hecho de que el consentimiento de una organización en obligarse por la firma sólo puede darse de conformidad con las reglas pertinentes de la organización.

3) Por último, la Comisión decidió en segunda lectura sustituir la expresión «participantes en la negociación», que era ambigua, por una fórmula más precisa e inspirada en el texto del artículo correspondiente de la Convención de Viena: las organizaciones negociadoras o, según el caso, los Estados negociadores y las organizaciones negociadoras.

Artículo 13.—Consentimiento en obligarse por un tratado manifestado mediante el canje de instrumentos que constituyen un tratado

El consentimiento de las organizaciones internacionales o, según el caso, de los Estados y de las organizaciones internacionales en obligarse por un tratado constituido por instrumentos canjeados entre ellos se manifestará mediante este canje:

***a*) cuando los instrumentos dispongan que su canje tendrá ese efecto; o**

***b*) cuando conste de otro modo que esas organizaciones o, según el caso, esos Estados y esas organizaciones han convenido que el canje de los instrumentos tenga ese efecto.**

Comentario

1) Este proyecto de artículo sólo introduce, con relación al texto correspondiente de la Convención de Viena, las modificaciones que exige la materia objeto del proyecto de artículos. La redacción del proyecto de artículo recuerda, pese a que los casos de esta índole son ahora muy poco frecuentes, que el mecanismo del canje de los instrumentos que constituyen un tratado puede aplicarse también en el caso de los tratados en los que hay más de dos partes contratantes.

2) El texto aprobado en primera lectura constaba de dos párrafos, uno relativo a los tratados entre uno o varios Estados y una o varias organizaciones internacionales y el otro relativo a los tratados entre organizaciones internacionales. En la segunda lectura se acordó simplificar el artículo refundiendo los párrafos en uno solo aplicable a los dos tipos de tratados.

Artículo 14.—Consentimiento en obligarse por un tratado manifestado mediante la ratificación, un acto de confirmación formal, la aceptación o la aprobación

1. El consentimiento de un Estado en obligarse por un tratado se manifestará mediante la ratificación:

***a*) cuando el tratado disponga que tal consentimiento debe manifestarse mediante la ratificación;**

***b*) cuando conste de otro modo que los Estados negociadores y las organizaciones negociadoras han convenido que se exija la ratificación;**

***c*) cuando el representante del Estado haya firmado el tratado a reserva de ratificación; o**

***d*) cuando la intención del Estado de firmar el tratado a reserva de ratificación se desprenda de los plenos poderes de su representante o se haya manifestado durante la negociación.**

2. El consentimiento de una organización internacional en obligarse por un tratado se manifestará mediante un acto de confirmación formal:

***a*) cuando el tratado disponga que tal consentimiento debe manifestarse mediante un acto de confirmación formal;**

***b*) cuando conste de otro modo que las organizaciones negociadoras o, según el caso, los Estados negociadores y las organizaciones negociadoras han convenido que se exija un acto de confirmación formal;**

***c*) cuando el representante de la organización haya firmado el tratado a reserva de un acto de confirmación formal; o**

***d*) cuando la intención de la organización de firmar el tratado a reserva de un acto de confirmación formal se desprenda de los poderes de su representante o se haya manifestado durante la negociación.**

3. El consentimiento de un Estado o de una organización internacional en obligarse por un tratado se manifestará mediante la aceptación o la aprobación en condiciones semejantes a las que rigen, según el caso, para la ratificación o para un acto de confirmación formal.

Comentario

1) Este proyecto de artículo trata separadamente en su párrafo 1 del consentimiento del Estado implícitamente en el caso de tratados entre uno o varios Estados y una o varias organizaciones internacionales, y en su párrafo 2 del consentimiento de una organización internacional para el caso de un tratado en el sentido del apartado *a* del párrafo 1 del artículo 2, es decir, de un tratado entre uno o varios Estados y una o varias organizaciones internacionales y de un tratado entre varias organizaciones internacionales. No es necesario hacer observación alguna en lo que respecta a la utilización en el caso de las organizaciones internacionales del término «un acto de confirmación formal», que ya ha sido analizado[585]; basta señalar que el enunciado del título de este artículo subraya que las palabras «un acto de confirmación formal» que allí se utilizan son una expresión

[585] Véase *supra*, párrs. 8 y 9 del comentario al artículo 2.

verbal que describe una operación a la que hasta la fecha no se le ha atribuido en la práctica internacional un término generalmente admitido.

2) En el actual período de sesiones la Comisión conservó básicamente el texto tal como había sido aprobado en la primera lectura, salvo algunas modificaciones de forma ya explicadas[586] en relación con otros artículos.

Artículo 15.—Consentimiento en obligarse por un tratado manifestado mediante la adhesión

El consentimiento de un Estado o de una organización internacional en obligarse por un tratado se manifestará mediante la adhesión:

***a*) cuando el tratado disponga que ese Estado o esa organización puede manifestar tal consentimiento mediante la adhesión;**

***b*) cuando conste de otro modo que las organizaciones negociadoras o, según el caso, los Estados negociadores y las organizaciones negociadoras han convenido que ese Estado o esa organización puede manifestar tal consentimiento mediante la adhesión; o**

***c*) cuando todas las partes hayan convenido ulteriormente que ese Estado o esa organización puede manifestar tal consentimiento mediante la adhesión.**

Comentario

El proyecto de artículo 15 corresponde a las disposiciones del artículo 15 de la Convención de Viena y su forma actual es el resultado de un intento de simplificar el texto aprobado en primera lectura a base de refundir en un párrafo los dos párrafos que figuraban en el texto anterior relativo a los dos tipos de tratatos que abarca el presente proyecto de artículos. En consecuencia, no se hace una descripción de los dos tipos de tratado aludidos ya que se aplica la misma regla a los dos. En el momento de la aprobación del texto refundido un miembro de la Comisión se abstuvo porque, a su juicio, no se podía prever, en el caso de un tratado celebrado únicamente entre organizaciones internacionales, la ulterior adhesión de Estados a ese tratado. Además, se consideraba que esa situación no debía tratarse en el presente proyecto ya que en la Convención de Viena no estaba prevista la situación análoga de la adhesión de organizaciones internacionales a tratados celebrados únicamente entre Estados. En el texto del artículo 15 aprobado en segunda lectura aparecen cambios parecidos a los que ya se han hecho anteriormente en otros artículos[587].

Artículo 16.—Canje o depósito de los instrumentos de ratificación, acto de confirmación formal, aceptación, aprobación o adhesión

1. Salvo que el tratado disponga otra cosa, los instrumentos de ratificación, acto de confirmación formal, aceptación, aprobación o adhesión harán constar el consentimiento de un Estado o de una organización internacional en obligarse por un tratado entre uno o varios Estados y una o varias organizaciones internacionales al efectuarse:

***a*) su canje entre los Estados contratantes y las organizaciones contratantes;**

***b*) su depósito en poder del depositario; o**

***c*) su notificación a los Estados contratantes y a las organizaciones contratantes o al depositario, si así se ha convenido.**

2. Salvo que el tratado disponga otra cosa, los instrumentos de acto de confirmación formal, aceptación, aprobación o adhesión harán constar el consentimiento de una organización internacional en obligarse por un tratado entre organizaciones internacionales al efectuarse:

***a*) su canje entre las organizaciones contratantes;**

***b*) su depósito en poder del depositario; o**

***c*) su notificación a las organizaciones contratantes o al depositario, si así se ha convenido.**

Comentario

Este proyecto de artículo sigue las disposiciones del artículo 16 de la Convención de Viena, distinguiendo en dos párrafos los dos tipos de tratados que son objeto del presente proyecto de artículos. En el caso de un acto de confirmación formal, se ha designado el instrumento que hace constar su existencia con la expresión «instrumento de acto de confirmación formal»; esta fórmula está en armonía con la expresión «un acto de confirmación formal», que se utiliza en el apartado *b bis* del párrafo 1 del proyecto de artículo 2 y en los proyectos de artículos 11 y 14, ya que esos términos permiten evitar toda confusión con la confirmación prevista en el proyecto de artículo 8 y que, por otra parte, como ya se ha dicho[588], tienden no a denominar, sino a describir la operación de que se trata.

Artículo 17.—Consentimiento en obligarse respecto de parte de un tratado y opción entre disposiciones diferentes

1. Sin perjuicio de la dispuesto en los artículos 19 a 23, el consentimiento de un Estado o de una organización internacional en obligarse respecto de parte de un tratado entre uno o varios Estados y una o varias organizaciones internacionales sólo surtirá efecto si el tratado lo permite o los demás Estados contratantes y las organizaciones contratantes o, según el caso, las demás organizaciones contratantes y los Estados contratantes convienen en ello.

2. Sin perjuicio de lo dispuesto en los artículos 19 a 23, el consentimiento de una organización internacional en obligarse respecto de parte de un tratado entre organizaciones internacionales sólo surtirá efecto si el tratado lo permite o las demás organizaciones contratantes convienen en ello.

[586] Véase *supra*, párr. 4 del comentario al artículo 11, y párr. 3 del comentario al artículo 12.

[587] *Ibid.*

[588] Véase *supra*, párr. 9 del comentario al artículo 2.

3. El consentimiento de un Estado o de una organización internacional en obligarse por un tratado entre uno o varios Estados y una o varias organizaciones internacionales que permita una opción entre disposiciones diferentes sólo surtirá efecto si se indica claramente a qué disposiciones se refiere el consentimiento.

4. El consentimiento de una organización internacional en obligarse por un tratado entre organizaciones internacionales que permita una opción entre disposiciones diferentes sólo surtirá efecto si se indica claramente a qué disposiciones se refiere el consentimiento.

Comentario

Este proyecto de artículo trata de las dos cuestiones distintas a que se refiere el artículo 17 de la Convención de Viena en cuatro párrafos, considerando por separado los dos tipos de tratados que son objeto del presente proyecto de artículos.

Artículo 18.—Obligación de no frustrar el objeto y el fin de un tratado antes de su entrada en vigor

Un Estado o una organización internacional deberá abstenerse de actos en virtud de los cuales se frustren el objeto y el fin de un tratado:

***a*) si ese Estado o esa organización han firmado el tratado o han canjeado los instrumentos que constituyen el tratado a reserva de ratificación, de un acto de confirmación formal, de aceptación o de aprobación, mientras ese Estado o esa organización no hayan manifestado su intención de no llegar a ser parte en el tratado; o**

***b*) si ese Estado o esa organización han manifestado su consentimiento en obligarse por el tratado, durante el período que preceda a la entrada en vigor del mismo y siempre que ésta no se retarde indebidamente.**

Comentario

El proyecto de artículo sigue el principio enunciado en el artículo 18 de la Convención de Viena. También en este caso, como en el de los artículos 13 y 15 y por razones análogas de simplificación, el texto del artículo 18 tal como ha quedado formulado después de la segunda lectura en el actual período de sesiones es el resultado de la refundición en un solo párrafo de un texto que originalmente se componía de dos. En consecuencia, se hace referencia a un «tratado» sin describir el tipo de tratado a que se alude.

SECCION 2.—RESERVAS

Comentario

1) Incluso en el caso de los tratados entre Estados, la cuestión de las reservas ha sido siempre difícil y controvertida y cabe que ni siquiera las disposiciones de la Convención de Viena hayan resuelto todas las dificultades[589]. En lo que concierne a los tratados en que son partes organizaciones internacionales, los debates celebrados en la Comisión fueron difíciles[590]; el texto aprobado finalmente basándose en una fórmula de transacción no obtuvo un apoyo unánime en la Comisión[591]. La cuestión fue objeto de largos debates en la Sexta Comisión, en la que se expusieron, en 1977, opiniones muy divergentes[592]. La cuestión volvió a examinarse en 1978 y 1979[593]. En las observaciones presentadas por escrito por varios gobiernos y organizaciones internacionales vuelve a tratarse de esta cuestión[594].

2) Antes de examinar las consideraciones en que se basan las conclusiones a que ha llegado la Comisión en segunda lectura, sin embargo, conviene determinar si es posible deducir algunas indicaciones de la práctica, a pesar de la opinión comúnmente mantenida de que esa práctica no existe. En realidad, esta opinión no es totalmente exacta; hay una serie de casos en los que se han planteado esas cuestiones. Es cierto que el valor probatorio de tales casos es discutible, puesto que cabe preguntarse si, en los ejemplos que van a citarse, se trataba de verdaderas reservas, de verdaderas objeciones o incluso de verdaderas organizaciones internacionales. Cabe discutir esos aspectos, pero parece difícil sostener que en la práctica no han surgido nunca problemas de reservas.

3) Un interesante dictamen jurídico es el emitido por el Secretario General de las Naciones Unidas en forma de *aide-mémoire* dirigido al Representante Permanente de un Estado Miembro sobre la «Situación jurídica de los organismos especializados en relación con las reservas a la Convención sobre prerrogativas e inmunidades de los organismos especializados[595]»[596]. Los Estados, al pasar a ser partes en esta Convención, han formulado a veces

---

[589] Vease P -H Imbert, *Les reserves aux traites multilateraux Evolution du droit et de la pratique depuis l'avis consultatif donne par la Cour internationale de Justice le 28 mai 1951*, Paris, Pedone, 1979, e *idem*, «La question des reserves dans la decision arbitrale du 30 juin 1977 relative a la delimitation du plateau continental entre la Republique française et le Royaume-Uni de Grande-Bretagne et d'Irlande du Nord», *Annuaire français de droit international, 1978*, Paris, vol XXIV, pag 29

[590] Vease *Anuario 1975*, vol 1, pags 254 a 268, 1348 ª a 1350 ª sesiones, y *Anuario 1977*, vol 1, pags 75 a 110, 1429 ª a 1435 ª sesiones

[591] Un miembro de la Comision no se sumo a la solucion de transaccion adoptada y propuso otro texto (A/CN 4/L 253) [vease *Anuario 1977*, vol II (segunda parte), pag 111, nota 464, y pags 114 y 115, nota 478]

[592] Vease *Documentos Oficiales de la Asamblea General, trigesimo segundo periodo de sesiones, Anexos*, tema 112 del programa, documento A/32/433, parrs 169 a 177 Algunos representantes apoyaron la formula de transaccion presentada por la Comision (*ibid*, parr 170), mientras que otros pidieron que se adoptara un sistema mas estricto en el sentido sugerido en la nota anterior (*ibid*, parr 171), y otros, un sistema mas liberal (*ibid*, parr 172)

[593] *Ibid*, *trigesimo tercer periodo de sesiones, Anexos*, tema 114 del programa, documento A/33/419, parr 228, y «Resumen por temas » (A/CN 4/L 311) (v *supra*, nota 552), parrs 175 y 176

[594] Vease el anexo II del presente informe

[595] Naciones Unidas, *Recueil des Traites*, vol 33, pag 329

[596] Naciones Unidas, *Anuario Juridico, 1964* (publicacion de las Naciones Unidas, N ° de venta 66 V 4), pags 280 y ss

reservas y varios organismos especializados han hecho «objeciones a la reserva»; tras varias intervenciones, cuatro Estados que habían formulado reservas de ese modo, las retiraron. Estos precedentes pueden invocarse en el plano de las objeciones a las reservas. Según el dictamen jurídico del Secretario General:

> La practica [ ] ha establecido [el] derecho [ ] a exigir que cualquier reserva contraria a los objetivos de la Convencion y que pueda provocar una modificacion unilateral de los propios privilegios e inmunidades de dicho organismo no tenga efecto a menos que el organismo interesado este de acuerdo[597]

Como caso de objeción de una organización internacional a una reserva formulada por un Estado, ese ejemplo es discutible porque los organismos especializados no son considerados generalmente «partes» en la Convención de 1947[598]. No obstante, aun cuando se les niegue esa calidad, existe manifiestamente un vínculo convencional entre cada uno de ellos y cada Estado parte en esa Convención, y la objeción se formula basándose en ese vínculo convencional[599].

4) Algo más tarde se presentó un caso análogo concerniente a reservas formuladas no sólo a la Convención de 1947, sino también a la Convención sobre prerrogativas e inmunidades de las Naciones Unidas, de 1946[600]. En una carta dirigida al Representante Permanente de un Estado Miembro[601], el Secretario General de las Naciones Unidas reaccionó en forma aún más directa a la postura de un Estado que había manifestado su intención de adherirse a esa Convención con algunas reservas. Sin emplear el término «objeción», el Secretario General indicó que ciertas reservas eran contrarias a la Carta y ejerció una fuerte presión para que se retirase la reserva, señalando que tendría que someter la cuestión a la Asamblea General si, a pesar de su objeción, se mantenía la reserva, y que era preciso elaborar un acuerdo suplementario para «ajustar» las disposiciones de la Convención, de conformidad con su sección 36. Este precedente tiene tanto más interés cuanto que la Convención no contiene ninguna disposición sobre las reservas ni las objeciones a las reservas y que los Estados partes han formulado un número considerable de reservas[602].

5) Varios precedentes conciernen a la CEE y uno de ellos, por lo menos, es particularmente interesante. La CEE es parte en varias convenciones multilaterales, en condiciones generalmente bien definadas. Algunas de esas convenciones prohíben las reservas o indican en forma restrictiva las reservas autorizadas; otras no dicen nada sobre el particular[603]. La CEE ha formulado ya reservas autorizadas por tales convenciones[604]. Un caso particular que merece cierta atención se refiere al Convenio aduanero relativo al transporte internacional de mercancías al amparo de los cuadernos TIR (Convenio TIR), celebrado en Ginebra el 14 de noviembre de 1975[605]. Este Convenio ha establecido que las uniones aduaneras o económicas podrán pasar a ser partes en el Convenio al mismo tiempo que todos los Estados miembros o después de que éstos hayan llegado a ser partes en él; el único artículo con respecto al cual se autorizan las reservas es el relativo a la solución obligatoria de controversias. Bulgaria y la República Democrática Alemana han hecho una *declaración* a tenor de la cual

> la posibilidad prevista en el parrafo 3 del articulo 52 de que uniones aduaneras o economicas pasen a ser Partes Contratantes en el Convenio no entraña ninguna obligacion para Bulgaria [la Republica Democratica Alemana] con respecto a esas uniones[606]

Los (a la sazón) nueve Estados miembros de la CEE formularon conjuntamente una objeción del siguiente tenor:

> Por su contenido, la declaracion hecha por Bulgaria [la Republica Democratica Alemana] acerca del parrafo 3 del articulo 52 tiene todas las apariencias de una reserva a esa disposicion, aun cuando tal reserva esta prohibida expresamente por el Convenio
>
> Por consiguiente, la Comunidad y sus Estados miembros estiman que en ningun caso podra oponerseles esa declaracion, a la que consideran desprovista de todo efecto[607]

No se trata de discutir ni siquiera de examinar los problemas jurídicos que plantea ese precedente. Este muestra simplemente que organizaciones internaciona-

---

[597] *Ibid*, pag 281, parr 6

[598] En el dictamen juridico se señala que

> «todos los organismos especializados tienen el mismo interes juridico en las clausulas y funcionamiento de la Convencion que los Estados partes en la misma, independientemente de que un organismo sea parte o no en la Convencion en un sentido juridico estricto» (*ibid*, parr 5)

Vease tambien el informe del Secretario General titulado «Practica seguida por los depositarios en relacion con las reservas», parrs 23 a 25 (*Anuario 1965*, vol II, pags 108 y 109, documento A/5687, parte II)

[599] Vease la opinion expresada por el Relator Especial en su primer informe (*Anuario 1972*, vol II, pag 210, documento A/CN 4/258), nota 181

[600] Resolucion 22 A (I) de la Asamblea General, anexo

[601] Naciones Unidas, *Anuario Juridico, 1965* (publicacion de las Naciones Unidas, N ° de venta S 67 V 3), pags 248 y aa

[602] *Traites multilateraux pour lesquels le Secretaire general exerce les fonctions de depositaire — Etat, au 31 decembre 1979, des signatures, ratifications, adhesions, etc* (publicacion de las Naciones Unidas, N ° de venta F 80 V 10), pags 35 y ss

[603] Se han dado ya ejemplos de prohibicion en el informe de la Comision sobre su 29 ° periodo de sesiones [*Anuario 1977*, vol II (segunda parte), pag 110, notas 458 a 462] Cabe mencionar asimismo la Convencion sobre la conservacion de las especies migratorias pertenecientes a la fauna silvestre, firmada en Bonn el 23 de junio de 1979, que, en su articulo I, parr 1, apartado *k*, admite en calidad de parte a «toda organizacion de integracion economica regional», el articulo XIV limita el derecho a formular reservas, pero puntualiza que las reservas autorizadas estan abiertas a «todo Estado o toda organizacion de integracion economica regional» [*Internacional Protection of the Environment, Treaties and Related Documents*, B Ruster, B Simma y M Bock, eds , Dobbs Ferry (N Y), Oceana Publications, 1981, vol XXIII, pags 14 y 24] Por lo menos un Estado (la URSS) se opuso a la mencion de tales organizaciones y no ha pasado a ser parte en la Convencion

[604] El Convenio internacional sobre simplificacion y armonizacion de regimenes aduaneros, celebrado en Kyoto el 18 de mayo de 1973, autoriza algunas reservas, y la CEE, que es parte en ese Convenio, ha aceptado en varias ocasiones «anexos» utilizando la facultad de formular reservas (*Journal officiel des Communautes europeennes*, Luxemburgo, 18 ° año, N ° L 100, 21 de abril de 1975, pag 1, *ibid*, 21 ° año, N ° L 160, 17 de junio de 1978, pág 13, e *ibid*, 23 ° año, N ° L 100, 17 de abril de 1980, pag 27)

[605] *Enciclopedia Juridica Española*, Barcelona, Seix, Apendice de 1961, pag 29

[606] *Traites multilateraux (op cit)*, pags 336 y 337

[607] *Ibid*, pag 337

les (o, por lo menos, organizaciones que presentan ciertas analogías con las organizaciones internacionales) pueden verse obligadas a conocer de cuestiones relativas a las reservas en un momento en que tal vez no se reconocería unánimemente, incluso en lo que se refiere a las relaciones entre Estados, que las normas de la Convención de Viena han llegado a ser normas consuetudinarias de derecho internacional. Se puede simplemente señalar que esos precedentes, especialmente el de la Convención sobre prerrogativas e inmunidades de los organismos especializados, de 1947, y la Convención sobre prerrogativas e inmunidades de las Naciones Unidas, de 1946, muestran que la formulación por organizaciones internacionales de lo que cabe considerar reservas u objeciones no es actualmente una institución desconocida.

6) En su actual período de sesiones, la Comisión ha realizado nuevamente un examen general de los artículos aprobados en primera lectura sobre las reservas. La dificultad de la materia, por una parte, y las divergencias que se habían manifestado en la Comisión con ocasión de la primera lectura y las observaciones verbales y escritas de los gobiernos, por otra, le inducían a dedicar una atención especial a esta cuestión.

7) Además de los graves problemas de redacción que tenía planteados, la Comisión ha dedicado un largo debate al problema de fondo concerniente a la cuestión de la *formulación* de reservas (artículo 19 de la Convención de Viena). La Comisión, en efecto, había advertido claramente que esta cuestión era la que suscitaba mayores dificultades y que, para resolverla, era preciso a la vez optar por una solución de principio y admitir excepciones a ésta.

8) Por lo que respecta al principio caben dos posibilidades: bien hacer extensiva a las organizaciones la libertad de formular reservas reconocidas a los Estados en el artículo 19 de la Convención de Viena, bien, por el contrario, enunciar para las organizaciones la norma general de la prohibición de las reservas. En ambos casos es posible atenuar las consecuencias de una u otra solución mediante excepciones apropiadas.

9) La Comisión había intentado en primera lectura llegar a una transacción entre las dos tendencias que se habían manifestado en su seno, favorables, respectivamente, al principio de la libertad y al principio de la prohibición. De ese modo, había optado por el principio de libertad con respecto a los tratados entre organizaciones internacionales y a las reservas formuladas por los Estados, pero había establecido un régimen, ya de libertad, ya de prohibición, con respecto a las reservas formuladas por una organización internacional a un tratado entre Estados y organizaciones internacionales.

10) Esta solución no obtuvo la adhesión de todos los miembos de la Comisión y uno de ellos propuso una serie coherente de artículos basada en el principio de la prohibición[608].

[608] A/CN.4/L.253 (véase *supra*, nota 591).

11) Las observaciones presentadas acerca de los artículos aprobados en primera lectura fueron numerosas. Se subrayaba, en particular, que las distinciones establecidas por la Comisión no se justificaban lógicamente y aplicaban criterios que adolecían de falta de claridad. Por otra parte, la Comisión, a fin de hacer extensiva la solución de transacción adoptada con respecto a la formulación de reservas en los artículos 19 y 19 *bis*, había dedicado un artículo 19 *ter*, sin equivalente en la Convención de Viena, a la formulación de objeciones a las reservas, con respecto al cual se podía sostener que las normas que enunciaba eran inútiles, complicadas y poco claras.

12) Por último, la Comisión había propuesto en los artículos 19, 19 *bis* y 19 *ter* una descripción de los tratados considerados que implicaba que esos artículos y, por consiguiente, la formulación de reservas, no se aplicaba más que a los tratados multilaterales. Ahora bien, aun cuando es indudable que las reservas sólo adquieren plena significación con respecto a los tratados multilaterales, cabía señalar que en la práctica se daban casos de reservas a tratados bilaterales, que la materia era controvertida y que la Convención de Viena había adoptado una redacción prudente sin tomar posición al respecto.

13) Después de un nuevo examen detenido del problema, la Comisión ha llegado a un consenso y ha optado por una solución más sencilla que la que había adoptado en primera lectura asimilando, desde el punto de vista de la formulación de reservas, las organizaciones internacionales y los Estados.

14) Así pues, las normas enunciadas en el artículo 19 de la Convención de Viena se hacen extensivas a las reservas formuladas tanto por Estados como por organizaciones internacionales en el caso de los tratados celebrados entre Estados y organizaciones internacionales o de los tratados celebrados entre organizaciones internacionales. El principio de la libertad de formulación de reservas establecido para los Estados es aplicable a las organizaciones internacionales conforme al deseo expresado por éstas y, al parecer, conforme a ciertos indicios que se deducen de la práctica; los límites de esa libertad, enunciados en los apartados *a, b* y *c* del artículo 19 de la Convención de Viena con respecto a los Estados, se aplican en los mismos términos a las organizaciones internacionales.

15) Esta modificación de fondo en relación con las soluciones adoptadas por la Comisión en primera lectura ha permitido simplificar considerablemente la redacción. Ya no es necesario, en efecto, introducir una distinción de principio entre los tratados entre Estados y organizaciones internacionales y los tratados entre organizaciones internacionales; a veces es posible incluso no distinguir el supuesto de los Estados y el de las organizaciones internacionales. Los artículos 19 y 19 *bis* aprobados en primera lectura se han refundido en uno solo: el nuevo artículo 19; el artículo 19 *ter* aprobado en primera lectura, que establecía un régimen diferenciado de formulación de objeciones a las reservas según que la

objeción emanara de una organización o de un Estado y según que se tratara de un tratado entre organizaciones internacionales o de un tratado entre uno o varios Estados y una o varias organizaciones internacionales, ha dejado de tener objeto y se ha suprimido. Ha sido posible además, ya como consecuencia directa de la modificación de la solución adoptada en lo que concierne a la formulación de reservas, ya mediante una simplificación de mera redacción, aligerar apreciablemente el texto de los demás artículos relativos a las reservas y, en particular, refundir en un artículo único los artículos 20 y 20 *bis* y los artículos 23 y 23 *bis*.

Artículo 19.—Formulación de reservas

1. Un Estado podrá formular una reserva en el momento de firmar, ratificar, aceptar, aprobar un tratado o de adherirse al mismo, a menos:

***a*) que la reserva esté prohibida por el tratado o cuando conste de otro modo que los Estados negociadores y las organizaciones negociadoras han convenido que la reserva esté prohibida;**

***b*) que el tratado disponga que únicamente pueden hacerse determinadas reservas, entre las cuales no figure la reserva de que se trate; o**

***c*) que, en los casos no previstos en los apartados *a* y *b*, la reserva sea incompatible con el objeto y el fin del tratado.**

2. Una organización internacional podrá formular una reserva en el momento de firmar, confirmar formalmente, aceptar, aprobar un tratado o de adherirse al mismo, a menos:

***a*) que la reserva esté prohibida por el tratado o cuando conste de otro modo que las organizaciones negociadoras o, según el caso, los Estados negociadores y las organizaciones negociadoras han convenido que la reserva esté prohibida;**

***b*) que el tratado disponga que únicamente pueden hacerse determinadas reservas, entre las cuales no figure la reserva de que se trate; o**

***c*) que, en los casos no previstos en los apartados *a* y *b*, la reserva sea incompatible con el objeto y el fin del tratado.**

Comentario

El artículo 19 sustituye a los artículos 19 y 19 *bis* aprobados en primera lectura. Unicamente por razones de claridad se han mantenido dos párrafos separados para el caso de los Estados y para el de las organizaciones internacionales, puesto que las normas enunciadas en estos dos casos son fundamentalmente idénticas. El párrafo 1, que concierne a los Estados, sólo se distingue del artículo 19 de la Convención de Viena en que menciona, en su apartado *a*, a la vez «los Estados negociadores y las organizaciones negociadoras»; el párrafo 2, relativo a las organizaciones internacionales, habla de «confirmar formalmente» en lugar de «ratificar» y distingue, en el apartado *a*, los dos supuestos de tratados entre organizaciones internacionales y tratados entre Estados y organizaciones internacionales.

Artículo 20.—Aceptación de las reservas y objeción a las reservas

1. Una reserva expresamente autorizada por el tratado no exigirá la aceptación ulterior de las organizaciones contratantes o, según el caso, de las organizaciones contratantes y de los Estados contratantes, a menos que el tratado así lo disponga.

2. Cuando del objeto y del fin del tratado se desprenda que la aplicación del tratado en su integridad entre todas las partes es condición esencial del consentimiento de cada una de ellas en obligarse por el tratado, una reserva exigirá la aceptación de todas las partes.

3. En los casos no previstos en los párrafos precedentes y a menos que el tratado disponga otra cosa:

***a*) la aceptación de una reserva por un Estado contratante o por una organización contratante constituirá al Estado o a la organización autor de la reserva en parte en el tratado en relación con el Estado o la organización que haya aceptado la reserva si el tratado ya está en vigor o cuando entre en vigor para el autor de la reserva y el Estado o la organización que ha aceptado la reserva;**

***b*) la objeción hecha por un Estado contratante o por una organización contratante a una reserva no impedirá la entrada en vigor del tratado entre el Estado o la organización que haya hecho la objeción y el Estado o la organización autor de la reserva, a menos que el Estado o la organización autor de la objeción manifieste inequívocamente la intención contraria;**

***c*) un acto por el que un Estado o una organización internacional manifieste su consentimiento en obligarse por un tratado y que contenga una reserva surtirá efecto en cuanto acepte la reserva al menos otro Estado contratante o una organización contratante o, según el caso, otra organización contratante o un Estado contratante.**

4. Para los efectos de los párrafos 2 y 3, y a menos que el tratado disponga otra cosa, se considerará que una reserva ha sido aceptada por un Estado cuando éste no ha formulado ninguna objeción a la reserva dentro de los doce meses siguientes a la fecha en que haya recibido la notificación de la reserva o en la fecha en que haya manifestado su consentimiento en obligarse por el tratado, si esta última es posterior.

Comentario

1) El artículo 20, como se ha indicado anteriormente[609], resulta de la refundición en un solo artículo de los artículos 20 y 20 *bis* aprobados en primera lectura; al igual que en la Convención de Viena, se aborda en este artículo el problema de la aceptación de las reservas y de las objeciones a las reservas directamente, sin que en los artículos precedentes se haya tratado de una u otra manera la cuestión de la «formulación» de las objeciones. No ocurriría así en los artículos aprobados en primera lectura, ya que se dedicaba a esta cuestión un artículo 19 *ter*, ahora eliminado.

[609] Véase párr. 15 del comentario de introducción a la sección 2.

2) Si se compara el artículo 20 en su forma actual con el artículo 20 de la Convención de Viena, se advierten dos diferencias de fondo[610], que exigen algunas observaciones, y diferencias de redacción que basta con mencionar. Estas últimas se refieren a los apartados *a* y *b* del párrafo 3, en lo que respecta a la mención de la organización internacional junto a la del Estado, y al párrafo 1 y el apartado *c* del párrafo 3, en lo que respecta a la distinción del caso de los tratados entre organizaciones internacionales y del caso de los tratados entre Estados y organizaciones internacionales.

3) La primera observación concerniente al fondo se refiere a la falta, en el proyecto de artículo 20, de toda disposición simétrica al párrafo 3 del artículo 20 de la Convención de Viena[611]. Se había omitido ya tal disposición en el texto de los artículos 20 y 20 *bis* aprobados en primera lectura. Sin embargo, esta omisión se justificaba en tal caso por el hecho de que la Comisión había descartado el examen de la hipótesis de una organización internacional uno de cuyos miembros por lo menos fuera una organización internacional[612]. Sin embargo, como se ha indicado anteriormente, la Comisión propone por primera vez un proyecto de artículo simétrico al artículo 5 de la Convención de Viena y, de este modo, hace que las disposiciones de los presentes artículos sean aplicables a los instrumentos constitutivos de las organizaciones uno de cuyos miembros por lo menos sea otra organización internacional[613]. En pura lógica, el artículo 20 debería, pues, incluir un párrafo 3 simétrico al párrafo 3 del artículo 20 de la Convención de Viena. Sin embargo, la Comisión ha aprobado un proyecto de artículo 5 sin excluir la posibilidad de volver a ocuparse de éste en su próximo período de sesiones y, llegado el caso, del artículo 20, a la luz de las reflexiones que pueda suscitar esta nueva iniciativa.

4) La segunda observación concerniente al fondo se refiere al párrafo 4 del artículo 20. Esta disposición contempla los efectos del silencio guardado durante cierto tiempo (12 meses) en relación con una reserva formulada por un Estado contratante. En el texto propuesto en segunda lectura, este párrafo (salvo la numeración de los dos párrafos a que se refiere) es idéntico al texto del párrafo 5 del artículo 20 de la Convención de Viena, y prevé que

> se considerará que una reserva ha sido aceptada por un Estado cuando éste no ha formulado ninguna objeción a la reserva dentro de los doce meses siguientes a la fecha en que haya recibido la notificación de la reserva o en la fecha en que haya manifestado su consentimiento en obligarse por el tratado, si esta última es posterior.

La regla enunciada se aplica, por consiguiente, a las reservas formuladas tanto por una organización internacional como por un Estado; pero el nuevo párrafo 4 no formula ninguna regla en lo que respecta a la aceptación de una reserva por una organización internacional como consecuencia de la falta de indicación por su parte durante cierto tiempo. En el mismo párrafo 4 aprobado en primera lectura se asimilaba a este respecto la situación de las organizaciones internacionales a la de los Estados.

5) Solamente tras un largo debate la mayoría de los miembros de la Comisión ha aceptado este cambio. Se formularon diversas observaciones verbalmente y por escrito contra la asimilación a este respecto de las organizaciones internacionales a los Estados. Se adujo que este párrafo establecía en realidad una «aceptación tácita» de las reservas y que

> [...] toda acción de una organización internacional con respeto a un tratado en el que sea parte debe ser expresada clara e inequívocamente por su órgano competente[614].

Se señaló igualmente que el plazo de doce meses era demasiado breve para poder establecer una regla de aceptación tácita, dado que en ciertos casos el órgano de una organización internacional competente para la aceptación de una reserva no celebrada siempre una reunión anual. Por lo tanto, se habría podido prever la posibilidad de ampliar el plazo de doce meses en beneficio de las organizaciones internacionales. En sentido contrario, se hizo observar que la expiración del plazo de doce meses actuaba menos como una aceptación tácita que como la prescripción de un derecho y que no podía establecerse en beneficio de las organizaciones el privilegio de mantener prolongadamente una situación de incertidumbre sobre el fondo de las obligaciones convencionales. Por lo demás, se hizo observar que en todo caso no cabía tomar en cuenta las consideraciones constitucionales propias de una organización cuando ésta expresaba su consentimiento en vincularse por un tratado *con posterioridad* a la formulación de una reserva por una de las partes. En efecto, los órganos competentes de la organización conocían la reserva al adoptar la decisión de obligar a la organización, y el silencio guardado por ellos era voluntario.

---

[610] Existe otra diferencia de fondo, ya aprobada en primera lectura y que la Comisión ha estimado inútil rectificar, a saber, la eliminación en el párrafo 2 de toda referencia al reducido número de Estados que hayan participado en la negociación y que difícilmente puede aplicarse a tratados entre organizaciones o tratados entre Estados y organizaciones internacionales. El párrafo 2 del artículo 20 de la Convención de Viena tiene por objeto someter a un régimen particular los tratados respecto de los cuales «la aplicación del tratado en su integridad entre todas las partes es condición esencial del consentimiento de cada una de ellas en obligarse por el tratado». Según ese texto, se toman en consideración dos indicios del carácter de ese consentimiento: el número reducido de Estados negociadores y el objeto y el fin del tratado; el segundo indicio es perfectamente válido para los tratados entre organizaciones internacionales o entre Estados y organizaciones internacionales, pero el primero no lo es y, por lo tanto, ha sido eliminado. En efecto, la apreciación del carácter reducido de la participación en una negociación no puede efectuarse con arreglo al mismo criterio en los tratados entre Estados y en los tratados entre organizaciones internacionales o entre Estados y organizaciones internacionales, puesto que estas últimas reúnen ya en su seno una pluralidad de Estados.

[611] «Cuando el tratado sea un instrumento constitutivo de una organización internacional y a menos que en él se disponga otra cosa, una reserva exigirá la aceptación del órgano competente de esa organización.»

[612] *Anuario... 1977*, vol. II (segunda parte), pág. 113, párr. 3 del comentario al artículo 20.

[613] Véase *supra*, comentario al artículo 5.

[614] Observaciones escritas de la URSS; véase el anexo II, secc. A, subsecc. 14, del presente informe, párr. 2.

6) Por último, la Comisión, sin rechazar por ello el principio de que, incluso en materia convencional, el comportamiento de una organización puede llevar consigo obligaciones para ella[615], ha guardado silencio en el párrafo 4 del artículo 20 sobre los problemas planteados por la ausencia prolongada de objeción de una organización internacional a una reserva formulada por uno de los participantes. La Comisión ha pensado que la práctica encontraría sin mucha dificultad soluciones a la prolongación de una situación cuyos inconvenientes no deberían exagerarse[616].

Artículo 21.—Efectos jurídicos de las reservas y de las objeciones a las reservas

1. Una reserva que sea efectiva con respecto a otra parte en el tratado de conformidad con los artículos 19, 20 y 23:

***a*) modificará con respecto al Estado o a la organización internacional autor de la reserva en sus relaciones con esa otra parte las disposiciones del tratado a que se refiera la reserva en la medida determinada por la misma; y**

***b*) modificará, en la misma medida, esas disposiciones en lo que respecta a esa otra parte en el tratado en sus relaciones con el Estado o con la organización internacional autor de la reserva.**

2. La reserva no modificará las disposiciones del tratado en lo que respecta a las otras partes en el tratado en sus relaciones *inter se*.

3. Cuando un Estado o una organización internacional que haya hecho una objeción a una reserva no se oponga a la entrada en vigor del tratado entre él o ella y el Estado o la organización autor de la reserva, las disposiciones a que se refiera ésta no se aplicarán entre el autor de la reserva y el Estado o la organización que ha formulado la objeción en la medida determinada por la reserva.

Artículo 22.—Retiro de las reservas y de las objeciones a las reservas

1. Salvo que el tratado disponga otra cosa, una reserva podrá ser retirada en cualquier momento y no se exigirá para su retiro el consentimiento del Estado o de la organización internacional que la haya aceptado.

2. Salvo que el tratado disponga otra cosa, una objeción a una reserva podrá ser retirada en cualquier momento.

3. Salvo que el tratado disponga o se haya convenido otra cosa:

***a*) el retiro de una reserva sólo surtirá efecto respecto de otro Estado contratante o de una organización contratante o, según el caso, de otra organización contratante o de un Estado contratante cuando ese Estado o esa organización haya recibido la notificación;**

***b*) El retiro de una objeción a una reserva sólo surtirá efecto cuando su notificación haya sido recibida por el Estado o la organización autor de la reserva.**

Artículo 23.—Procedimiento relativo a las reservas

1. La reserva, la aceptación expresa de una reserva y la objeción a una reserva habrán de formularse por escrito y comunicarse a los Estados contratantes y a las organizaciones contratantes y a los demás Estados y organizaciones internacionales facultados para llegar a ser partes en el tratado.

2. La reserva que se formule en el momento de la firma de un tratado que haya de ser objeto de ratificación, un acto de confirmación formal, aceptación o aprobación, habrá de ser confirmada formalmente por el Estado o por la organización autor de la reserva al manifestar su consentimiento en obligarse por el tratado. En tal caso, se considerará que la reserva ha sido hecha en la fecha de su confirmación.

3. La aceptación expresa de una reserva o la objeción a una reserva, anteriores a la confirmación de la misma, no tendrán que ser a su vez confirmadas.

4. El retiro de una reserva o de una objeción a una reserva habrá de formularse por escrito.

Comentario a los artículos 21, 22 y 23

Estos tres artículos no entrañan en relación con el texto aprobado en primera lectura más que modificaciones de forma que han sido adoptadas todas ellas para aligerar el texto; el artículo 22 sólo incluye tres párrafos en lugar de cuatro y el artículo 23 es el resultado, en su nueva redacción, de la fusión de los artículos 23 y 23 *bis* aprobados en primera lectura. De este modo, los nuevos textos son muy semejantes a las disposiciones simétricas de la Convención de Viena, de las que sólo se diferencian en la mención de la organización internacional además del Estado (apartados *a* y *b* del párrafo 1 y párrafo 3 del artículo 21; párrafo 1 y apartado *b* del párrafo 3 del artículo 22; párrafo 1 y párrafo 2 del artículo 23) o en la distinción de los tratados entre organizaciones internacionales y tratados entre Estados y organizaciones internacionales (apartado *a* del párrafo 3 del artículo 22).

SECCIÓN 3.—ENTRADA EN VIGOR Y APLICACIÓN PROVISIONAL DE LOS TRATADOS

Artículo 24.—Entrada en vigor

1. Un tratado entrará en vigor de la manera y en la fecha que en él se disponga o que acuerden las organizaciones negociadoras o, según el caso, los Estados negociadores y las organizaciones negociadoras.

2. A falta de tal disposición o acuerdo, el tratado entrará envigor tan pronto como haya constancia del consentimiento de todas las organizaciones negociado-

[615] Esta cuestión deberá ser examinada de nuevo en relación con el proyecto de artículo 45.

[616] En el caso previsto en el párrafo 2 del artículo 20 sobre todo es cuando la prolongación de las incertidumbres sobre la aceptación de las reservas presenta inconvenientes, ya que retrasa la entrada en vigor del tratado.

ras o, según el caso, de todos los Estados negociadores y todas las organizaciones negociadoras en obligarse por el tratado.

3. Cuando el consentimiento de un Estado o de una organización internacional en obligarse por un tratado se haga constar en un fecha posterior a la entrada en vigor de dicho tratado, éste entrará en vigor con relación a ese Estado o a esa organización en dicha fecha, a menos que el tratado disponga otra cosa.

4. Las disposiciones de un tratado que regulen la autenticación de su texto, la constancia del consentimiento en obligarse por el tratado, la manera o la fecha de su entrada en vigor, las reservas, las funciones del depositario y otras cuestiones que se susciten necesariamente antes de la entrada en vigor del tratado se aplicarán desde el momento de la adopción de su texto.

Artículo 25.—Aplicación provisional

1. Un tratado o una parte de él se aplicará provisionalmente antes de su entrada en vigor:

***a*) si el propio tratado así lo dispone; o**

***b*) si las organizaciones negociadoras o, según el caso, los Estados negociadores y las organizaciones negociadoras han convenido en ello de otro modo.**

2. La aplicación provisional de un tratado o de una parte de él respecto de un Estado o de una organización internacional terminará si este Estado o esta organización notifica a los demás Estados y a las organizaciones o, según el caso, a las demás organizaciones y a los Estados entre los cuales el tratado se aplica provisionalmente su intención de no llegar a ser parte en el mismo, a menos que el tratado disponga o las organizaciones negociadoras o, según el caso, los Estados negociadores y las organizaciones negociadoras hayan convenido otra cosa al respecto.

Comentario a los artículos 24 y 25

Estos dos artículos no han sido objeto de ninguna modificación de fondo a raíz de la segunda lectura. Su redacción se ha aligerado notablemente mediante la fusión en un solo artículo, por una parte, de los artículos 24 y 24 *bis* y, por otra, de los artículos 25 y *25 bis* aprobados en primera lectura. En su nueva redacción, los artículos 24 y 25 no difieren de los textos correspondientes de la Convención de Viena más que en una redacción que permite tener en cuenta la distinción de tratados entre organizaciones internacionales y tratados entre Estados y organizaciones internacionales (párrafos 1, 2 y 3 del artículo 24; apartado *b* del párrafo 1 y párrafo 2 del artículo 25).

PARTE III

OBSERVANCIA, APLICACIÓN E INTERPRETACIÓN DE LOS TRATADOS

SECCIÓN 1.—OBSERVANCIA DE LOS TRATADOS

Artículo 26.—Pacta sunt servanda

Todo tratado en vigor obliga a las partes y debe ser cumplido por ellas de buena fe.

Comentario

El presente texto reproduce la disposición correspondiente de la Convención de Viena. El único comentario que cabe hacer al mismo es que constituye, por decirlo así, una definición de la esencia misma de los tratados y, en consecuencia, reconoce que las organizaciones internacionales son realmente partes en actos jurídicos que constituyen verdaderamente tratados, aunque su participación implique, en relación con la de los Estados, algunas diferencias.

Capítulo IV

RESPONSABILIDAD DE LOS ESTADOS

A.—Introducción: terminación de la primera lectura de la primera parte del proyecto de artículos (Origen de la responsabilidad internacional)

130. En su 32.° período de sesiones, en 1980, la Comisión completó su primera lectura de la primera parte del proyecto de artículos sobre la responsabilidad de los Estados[617], conforme a lo recomendado por la Asamblea General en su resolución 34/441, de 17 de diciembre de 1979.

131. La estructura general del proyecto ha sido descrita cumplidamente en el informe de la Comisión sobre su 27.° período de sesiones[618]. Con arreglo al plan general aprobado por la Comisión, el origen de la responsabilidad internacional constituye el objeto de la primera parte del proyecto, que está destinada a determinar con qué fundamentos y en qué circunstancias puede afirmarse que existe por parte de un Estado un hecho internacional ilícito que, como tal, es fuente de responsabilidad internacional.

132. En su 30.° período de sesiones, en 1978, de conformidad con las disposiciones pertinentes de su Estatuto, la Comisión rogó a los gobiernos de los Estados Miembros que transmitieran sus observaciones y comentarios sobre las disposiciones de los capítulos I, II y III de la primera parte del proyecto de artículos sobre la responsabilidad de los Estados por hechos internacionalmente ilícitos. En el párrafo 8 de la sección I de la resolución 33/139, de 19 de diciembre de 1978, la Asamblea General hizo suya esa decisión de la Comisión. Las observaciones y comentarios recibidos en virtud de la solicitud mencionada se publicaron como documentos[619].

En su 32.° período de sesiones, en 1980, la Comisión, al concluir la primera lectura de toda la primera parte del proyecto, decidió renovar la solicitud hecha a los gobiernos para que presentaran observaciones y comentarios acerca de las disposiciones de los capítulos I, II y III, rogándoles que tuvieran a bien formularlos antes del 1.° de marzo de 1981. Al mismo tiempo, la Comisión, de conformidad con los artículos 16 y 21 de su Estatuto, decidió transmitir las disposiciones de los capítulos IV y V, por conducto del Secretario General, a los gobiernos de los Estados Miembros, rogándoles que transmitieran sus observaciones y comentarios sobre esas disposiciones antes del 1.° de marzo de 1982.

Las observaciones y comentarios de los gobiernos sobre las disposiciones que figuran en los diversos capítulos de la primera parte del proyecto permitirán a la Comisión abordar oportunamente y sin excesivas dilaciones la segunda lectura de esta parte del proyecto. Al 24 de julio de 1981 se habían recibido observaciones de cinco gobiernos[620].

B.—Comienzo del estudio de la segunda parte del proyecto de artículos (Contenido, formas y grados de la responsabilidad internacional)

133. La segunda parte del proyecto de artículos trata del contenido, las formas y los grados de la responsabilidad internacional, es decir, la determinación de las consecuencias que el derecho internacional atribuye, en las diferentes hipótesis, a un hecho internacionalmente ilícito del Estado (consecuencias de un hecho internacionalmente ilícito que acarrean una reparación y consecuencias que implican una sanción, relación entre ambos tipos de consecuencias, formas concretas que pueden revestir tanto la reparación como la sanción). Una vez cumplida esa doble tarea esencial, la Comisión podrá eventualmente decidir sobre la conveniencia de agregar al proyecto una tercera parte concerniente al modo de «hacer efectiva» la responsabilidad internacional y a la solución de las controversias. La Comisión ha estimado asimismo que era preferible dejar para más adelante la cuestión de decidir si se debe comenzar el proyecto de artículos sobre la responsabilidad de los Estados por hechos internacionalmente ilícitos con un artículo en que se den definiciones o con un artículo en que se enumeren las cuestiones que quedarían excluidas del proyecto. Cuando las soluciones relativas a las distintas cuestiones hayan llegado a una fase más avanzada, se vería más claramente si esas cláusulas preliminares son necesarias o no en la estructura general del proyecto. Siempre es conveniente evitar definiciones o fórmulas iniciales que puedan prejuzgar las soluciones que hayan de adoptarse más adelante.

---

[617] Véase *Anuario... 1980,* vol. II (segunda parte), págs. 29 y ss., cap. III, secc. C.

[618] *Anuario... 1975,* vol. II, págs. 59 a 64, documento A/10010/Rev.1, párrs. 38 a 51.

[619] A/CN.4/328 y Add.1 a 4, reproducidos en *Anuario... 1980,* vol. II (primera parte), pág. 92.

[620] Véanse las observaciones de Suecia (A/CN.4/342), Bulgaria (A/CN.4/342/Add.1), Mongolia (A/CN.4/342/Add.2), República Federal de Alemania (A/CN.4/342/Add.3) y Checoslovaquia (A/CN.4/342/Add.4) [estos documentos se reproducen en *Anuario... 1981,* vol. II (primera parte)].

134. Con el fin de continuar el estudio de la «responsabilidad de los Estados» y habida cuenta de que el hasta entonces Relator Especial había sido elegido magistrado de la Corte Internacional de Justicia, la Comisión, en su 31.° período de sesiones, en 1979, designó al Sr. Willem Riphagen Relator Especial para el tema. En el 32.° período de sesiones, el Relator Especial presentó un informe preliminar[621] sobre la base del cual la Comisión pasó revista a todo un conjunto de cuestiones generales y preliminares que plantea el estudio de la segunda parte del proyecto, relativo al contenido, las formas y los grados de la responsabilidad internacional. Las opiniones expresadas en esa oportunidad por los miembros de la Comisión figuran en las actas del 32.° período de sesiones de la Comisión[622].

135. En el informe preliminar se analizaban en general las diversas relaciones jurídicas nuevas (es decir, los nuevos derechos y las obligaciones correspondientes) que podían nacer del hecho internacionalmente ilícito de un Estado según se define en la primera parte del proyecto de artículos sobre la responsabilidad de los Estados[623].

136. Después de señalar en primer término ciertas circunstancias que, en principio, carecían de interés para los efectos de la aplicación de la primera parte[624], pero que tenían importancia en la segunda parte, el informe establecía tres parámetros relativos a las nuevas relaciones jurídicas que podían nacer del hecho internacionalmente ilícito de un Estado. El primer parámetro eran las nuevas obligaciones del Estado autor del hecho internacionalmente ilícito; el segundo, los nuevos derechos del Estado «lesionado»; y el tercero, la posición de los «terceros» Estados con respecto a la situación creada por el hecho internacionalmente ilícito.

137. Al establecer así un catálogo de las posibles relaciones jurídicas nuevas nacidas del hecho ilícito de un Estado, se examinaba en el informe: el deber de «reparar», en sus diversas formas (primer parámetro), el principio del no reconocimiento, la *exceptio no adimpleti contractus* y otras «contramedidas» (segundo parámetro) y el derecho —a veces, incluso el deber— de los «terceros» Estados de asumir una posición no neutral (tercer parámetro).

138. El informe trataba a continuación del problema de la «proporcionalidad» entre el hecho ilícito y la «respuesta» correspondiente y, a ese respecto, analizaba las limitaciones de las respuestas que eran admisibles en virtud de la protección particular, resultante de una norma de derecho internacional, del objeto de la respuesta; en virtud de un vínculo conforme a una norma de derecho internacional entre el objeto de la violación y el objeto de la respuesta; y en virtud de la existencia de una forma de organización internacional en sentido lato.

139. Finalmente, en el informe se examinaba la cuestión de la pérdida del derecho a alegar la relación jurídica nueva nacida en virtud de las normas de derecho internacional como consecuencia de un hecho internacionalmente ilícito y se sugería que esa cuestión se tratara en el marco de la tercera parte del proyecto de artículos sobre la responsabilidad de los Estados (modo de «hacer efectiva» la responsabilidad de los Estados).

140. Los debates de la Comisión relativos a esta materia tuvieron carácter preliminar y destacaron la necesidad de preparar un plan de trabajo sobre el tema. Se reconoció en general que, para redactar los artículos de la segunda parte, la Comisión debería actuar sobre la base de los artículos de la primera parte que ya había aprobado provisionalmente en primera lectura aunque, desde luego, no pudiera excluirse la posibilidad de efectuar algunas revisiones, ajustes y adaptaciones recíprocas en la segunda lectura.

141. Se consideró también que, aunque la responsabilidad por las consecuencias perjudiciales de actos no prohibidos por el derecho internacional podría incluir la obligación del Estado de indemnizar, el hecho de que pudiera producirse cierta «superposición» con las disposiciones de la segunda parte de los artículos sobre la responsabilidad de los Estados destinadas a tratar la obligación de reparar la nacida de un hecho ilícito, o incluso de un hecho cuya ilicitud hubiera quedado excluida por las circunstancias previstas en el capítulo V de la primera parte, no ofrecería ningún inconveniente.

142. Algunos de los miembros de la Comisión manifestaron dudas sobre la conveniencia de que ésta tratara extensamente las «contramedidas», pues el derecho internacional se basaba menos en el concepto de sanción y castigo que en el de reparar el daño causado. Otros miembros de la Comisión, en cambio, estimaron que el segundo parámetro y el tercero eran elementos esenciales de la segunda parte.

---

[621] Véase *Anuario... 1980,* vol. II (primera parte), pág. 113, documento A/CN.4/330.

[622] Véase *Anuario... 1980,* vol. I, págs. 72 a 97, sesiones 1597.ª a 1601.ª.

[623] En *Anuario... 1980,* vol. II (segunda parte), págs. 60 y 61, párrs. 35 a 48, figura un resumen del informe preliminar presentado por el Relator Especial y del examen que le dedicó la Comisión.

[624] El informe empezaba señalando que algunas de esas circunstancias —como el origen convencional o no convencional de la obligación violada, el contenido de esa obligación o la gravedad de la violación real de esa obligación— podían, en cambio, tener importancia en la segunda parte, para la determinación de las relaciones jurídicas nuevas. Se recordaba también que algunos proyectos de artículos de la primera parte —en particular el párrafo 2 del artículo 11, el párrafo 2 del artículo 12 y el párrafo 2 del artículo 14— podían plantear la cuestión de si el contenido, las formas y los grados de la responsbilidad de Estado eran los mismos por ese comportamiento «coadyuvante» que por otros comportamientos internacionalmente ilícitos, y que se planteaban cuestiones similares respecto de los casos de implicación de un Estado en el hecho internacionalmente ilícito de otro Estado (arts. 27 y 28). Además, se recordaba en el informe que la Comisión, al redactar los artículos del capítulo V de la primera parte— titulado «Circunstancias que excluyen la ilicitud»— había dejado abierta deliberadamente la posibilidad de que un hecho de un Estado cometido en tales circunstancias pudiera, sin embargo, llevar aparejadas algunas relaciones jurídicas nuevas análogas a las que se derivan de un hecho internacionalmente ilícito. En el informe se recomendaba que esas nuevas relaciones jurídicas se trataran en la segunda parte del proyecto de artículos, más bien que en el marco del examen del tema de la «Responsabilidad por las consecuencias perjudiciales de actos no prohibidos por el derecho internacional». (*Ibid.,* párr. 36.)

143. Se reconoció en general que el principio de la proporcionalidad era básico para todo el tema del contenido, las formas y los grados de la responsabilidad, pero algunos miembros de la Comisión pusieron en tela de juicio su carácter de norma de derecho internacional o se manifestaron inclinados a considerarlo como una norma primaria más que como una norma secundaria.

144. Varios miembros de la Comisión destacaron la necesidad de evitar que se enunciaran normas primarias en el contexto de la segunda parte. Se consideró, sin embargo, que cierta clasificación, atendiendo al contenido, de las obligaciones primarias con las cuales no estuviera en conformidad un hecho de un Estado, sería indispensable para determinar las nuevas relaciones jurídicas nacidas de la violación de tales obligaciones.

C.—Examen del tema en el actual período de sesiones

145. En el actual período de sesiones, la Comisión tuvo ante sí el segundo informe (A/CN.4/344)[625] presentado para su examen por el Relator Especial. En la segunda parte del informe, el Relator Especial proponía cinco proyectos de artículo relativos al contenido, las formas y los grados de la responsabilidad internacional. Los tres primeros artículos constituían el capítulo I, titulado «Principios generales»[626]. Los dos últimos artículos constituían el capítulo II, titulado «Obligaciones del Estado autor de un hecho internacionalmente ilícito[627].

146. Tras un breve examen del primer informe (preliminar), de las observaciones formuladas en la Comisión sobre dicho informe y de las observaciones hechas en la Sexta Comisión acerca de este tema, el segundo informe se ocupaba principalmente del primer parámetro, es decir, las nuevas obligaciones del Estado al que se imputa la comisión de un hecho internacionalmente ilícito que da lugar a su responsabilidad internacional (el Estado «autor»). Se sugería también en el informe la conveniencia de comenzar los proyectos de artículo de la segunda parte con tres normas «preliminares» (arts. 1 a 3)[628], que constituían un marco para todos los capítulos siguientes de la segunda parte, en que se trataban por separado cada uno de los tres parámetros bosquejados en el informe preliminar.

147. Como introducción a esas normas preliminares, se hacía notar en el informe la diferencia fundamental de estructura entre el derecho internacional y cualquier sistema de derecho interno, así como las relaciones —y la unidad fundamental de objeto— de los distintos aspectos desde el punto de vista metodológico que constituyen las «normas primarias», las «normas relativas al origen de la responsabilidad de los Estados», las «normas relativas al contenido, las formas y los grados de la responsabilidad de los Estados» y las «normas relativas al modo de hacer efectiva la responsabilidad de los Estados». En el informe se hacía también observar que la «regla de la proporcionalidad», que informaba las respuestas del derecho internacional ante una violación de sus normas primarias, debía entenderse más bien como regla negativa, que excluía respuestas particulares a violaciones particulares.

148. En el informe se indicaban seguidamente las razones para incluir las tres normas preliminares: los artículos 1 y 3, relativos a la continuación de la vigencia,

---

[625] Reproducido en *Anuario... 1981*, vol. II (primera parte).

[626] Estos tres artículos dicen lo siguiente:

«Artículo 1

»La violación de una obligación internacional por un Estado no afecta, como tal y respecto de ese Estado a (la vigencia de) esa obligación.

»Artículo 2

»Una norma de derecho internacional, sea cual fuere su origen, consuetudinario, convencional u otro, que imponga una obligación a un Estado puede determinar también, expresa o tácitamente, las consecuencias jurídicas de la violación de esa obligación.

»Artículo 3

»La violación de una obligación internacional por un Estado no priva de por sí a ese Estado de sus derechos conforme al derecho internacional.»

[627] Estos dos artículos dicen lo siguiente:

»Artículo 4

»Sin perjuicio de lo dispuesto en el artículo 5:

»1. El Estado que haya cometido un hecho internacionalmente ilícito deberá:

»*a*) poner fin al hecho, liberar a las personas y devolver los objetos retenidos en virtud de ese hecho e impedir la continuación de los efectos de tal hecho;

»*b*) Con sujeción a lo dispuesto en el artículo 22 de la primera parte de los presentes artículos, aplicar los medios de recurso establecidos o reconocidos en su derecho interno; y

»*c*) restablecer la situación que existía antes de la violación.

»2. El Estado, en la medida en que le sea materialmente imposible actuar de conformidad con lo dispuesto en el párrafo 1 de este artículo, pagará al Estado lesionado una suma de dinero correspondiente al valor que tendría el cumplimiento de esas obligaciones.

»3. En el supuesto a que se refiere el párrafo 2 de este artículo, el Estado, además, dará satisfacción al Estado lesionado en forma de excusas y de garantías apropiadas contra la repetición de la violación.

»Artículo 5

»1. Si el hecho internacionalmente ilícito es una violación de una obligación internacional relativa al trato que un Estado ha de otorgar (dentro del ámbito de su jurisdicción) a particulares extranjeros, personas físicas o jurídicas, el Estado que haya cometido la violación podrá optar entre cumplir la obligación a que se refiere el apartado *c* del párrafo 1 del artículo 4 o actuar de conformidad con el párrafo 2 de dicho artículo.

»2. No obstante, en el supuesto mencionado en el párrafo 1 de este artículo,

»*a*) si el hecho ilícito se hubiere cometido con la intención de causar un daño directamente al Estado lesionado, o

»*b*) si los medios de recurso a que se refiere el apartado *b* del párrafo 1 del artículo 4 no estuvieren en conformidad con una obligación internacional del Estado de proporcionar medios de recursos efectivos, y el Estado interesado ejerce la opción de actuar de conformidad con el párrafo 2 del artículo 4,

»se aplicará el párrafo 3 de dicho artículo.»

[628] Véase *supra*, nota 626.

pese al incumplimiento, de las obligaciones y derechos primarios de los Estados interesados, y el artículo 2, referente a los posibles regímenes especiales y autónomos de las consecuencias jurídicas atribuidas al incumplimiento de obligaciones en una esfera concreta.

149. En el informe se examinaba a continuación el *primer parámetro* y se analizaban las tres medidas relacionadas con ese parámetro: la obligación de poner fin a la violación, la obligación de dar «reparación» y la obligación de hacer la *restitutio in integrum stricto sensu* y de dar «satisfacción» en forma de excusas y garantías contra la repetición de la violación.

150. Seguidamente se confrontaba este análisis con la práctica de los Estados, las decisiones judiciales y arbitrales y la doctrina, y se proponían en consecuencia los artículos 4 y 5[629].

151. El párrafo 1 del artículo 4 se refiere a las nuevas obligaciones encaminadas a un cumplimiento tardío de la obligación primaria inicial (poner fin a la violación *stricto sensu;* poner fin a la violación *lato sensu* y *restitutio in integrum stricto sensu*). Los párrafos 2 y 3 del artículo 4 se refieren a las nuevas obligaciones orientadas a un cumplimiento sustitutivo (reparación *ex nunc,* reparación *ex tunc* y reparación *ex ante*).

152. El párrafo 1 del artículo 5 se aparta de las normas generales contenidas en el artículo 4 en el caso de una violación de obligaciones en una esfera particular (trato de extranjeros), y ofrece en tal caso al Estado autor la facultad de optar entre el restablecimiento de la situación que existía antes de la violación y la reparación en forma pecuniaria. Si opta por esta última, el Estado autor tiene, con arreglo al párrafo 2 del artículo 5, la obligación adicional de dar satisfacción cuando el hecho ilícito venga agravado por una de las dos circunstancias que se describen en los apartados *a* y *b*.

153. El segundo informe del Relator Especial fue examinado por la Comisión en sus sesiones 1666.ª a 1670.ª y 1682.ª a 1684.ª. La Comisión decidió examinar juntos los artículos 1 a 3.

154. Se sugirió, y se consideró en general aceptable, comenzar la segunda parte del proyecto de artículos con un artículo que estableciese un vínculo entre los proyectos de artículo de la primera parte y los que habían de redactarse en la segunda parte, mediante una declaración según la cual «un hecho internacionalmente ilícito de un Estado crea obligaciones para ese Estado y derechos para los demás Estados de conformidad con los artículos siguientes».

155. Hubo considerable discusión y se puso de manifiesto una divergencia de pareceres a torno a la oportunidad de incluir los artículos 1 a 3 en un capítulo introductorio de la segunda parte. Mientras que la mayoría de los miembros estimaron que las ideas que informaban los artículos 1 a 3 deberían expresarse al principio para servir de marco a las disposiciones de los demás artículos de la segunda parte, otros expresaron dudas sobre la conveniencia de incluir artículos de este tipo en un primer capítulo.

156. Se sugirió que los artículos 1 y 3 se refundieran en un solo artículo que tratara a la vez de las obligaciones y los derechos del Estado autor, del Estado lesionado y de los demás Estados y que dispusiera que esos derechos y obligaciones *solamente* podrían quedar afectados por una violación en la medida estipulada en los demás artículos de la segunda parte. De este modo, se podría también evitar la impresión, creada por la redacción de los artículos 1 y 3, de que esos artículos tendían a proteger al Estado autor.

157. En lo que respecta al artículo 2, se reconoció en general que en una norma o serie de normas concretas de derecho internacional en que se estableciera una obligación internacional podían tratarse al mismo tiempo las consecuencias jurídicas de una violación de esa obligación de un modo distinto del previsto en las normas generales que habían de incluirse en los proyectos de artículo de la segunda parte. Se preguntó, no obstante, si esto debería enunciarse al principio o bien en algún otro lugar del proyecto de artículos.

158. Durante el debate sobre los artículos 4 y 5, varios miembros manifestaron que preferían tratar las nuevas *obligaciones* del Estado autor nacidas de un hecho internacionalmente ilícito más bien desde el punto de vista de los nuevos *derechos* que asisten al Estado lesionado y posiblemente a terceros Estados y que les permiten *exigir* un comportamiento determinado del Estado autor después de ocurrida la violación. Mientras que en la primera parte, relativa al origen de la responsabilidad internacional, era en general indiferente determinar el Estado o los Estados respecto de los cuales existía la obligación primaria, esta cuestión era fundamental tratándose de las consecuencias jurídicas de una violación de tal obligación primaria. Evidentemente, ese criterio no eliminaría la necesidad de especificar qué comportamiento del Estado autor podría exigir el Estado lesionado y, llegado el caso, terceros Estados. Más aún, ese criterio podría dejar en suspenso la cuestión de si el Estado lesionado (o, en su caso, otros Estados) debería, o no, exigir *en primer lugar* el comportamiento específico del Estado autor antes de adoptar cualquier otra medida frente a la violación. A este respecto, un miembro expresó la opinión de que cualquier contramedida legítima podría siempre adoptarse *con anterioridad* a cualquier petición de *restitutio in integrum* o de reparación.

159. Se expresaron también dudas respecto del artículo 5 tal como se había propuesto. Mientras que algunos miembros no consideraban que la violación de una obligación relativa al trato que un Estado debía conceder a extranjeros entrañaba, dentro del marco del primer parámetro, consecuencias jurídicas distintas de las de una violación de cualquier otra obligación internacional, otros miembros se preguntaron si el régimen especial del artículo 5 no debería aplicarse también a los casos de violación de otras obligaciones internaciona-

[629] Véase *supra*, nota 627.

les distintas de las mencionadas en el párrafo 1 de ese artículo.

160. Se expresó también la opinión de que el apartado *b* del párrafo 1 del artículo 4 y el apartado *b* del párrafo 2 del artículo 5 creaban la impresión de que la situación del derecho *interno* de un Estado influía en la amplitud de las obligaciones que le imponía del derecho internacional. A este respecto, se recordó que el artículo 22 de la primera parte del proyecto de artículos (agotamiento de los recursos internos) se ocupaba de la *existencia* o *inexistencia* de una violación de una obligación internacional de resultado y solamente cuando ese resultado o un resultado equivalente pudiera lograrse mediante el comportamiento ulterior del Estado.

161. Al término del debate, la Comisión decidió remitir los artículos 1, 2, 3, 4 y 5 al Comité de Redacción (véase *supra*, párr. 12).

Capítulo V

RESPONSABILIDAD INTERNACIONAL POR LAS CONSECUENCIAS PERJUDICIALES DE ACTOS NO PROHIBIDOS POR EL DERECHO INTERNACIONAL

A.—Introducción

162. Se recordará que la CDI comenzó su examen del tema titulado «Responsabilidad internacional por las consecuencias perjudiciales de actos no prohibidos por el derecho internacional» en su 30.° período de sesiones, en 1978, en cumplimiento de la resolución 32/151 de la Asamblea General, de 19 de diciembre de 1977. En dicho período de sesiones, la Comisión estableció un Grupo de Trabajo para examinar la cuestión de la labor futura sobre este tema; además, nombró Relator Especial encargado de este tema al Sr. Robert Q. Quentin-Baxter. En el párrafo 5 de su resolución 34/141, de 17 de diciembre de 1979, la Asamblea General pidió a la Comisión que continuara su labor sobre los restantes temas de su programa en curso, entre ellos el presente tema[630].

163. En su 32.° períodos de sesiones, en 1980, la Comisión tuvo ante sí un informe preliminar[631] presentado por el Relator Especial y procedió a un debate general sobre las cuestiones planteadas en ese informe y sobre las cuestiones referentes al tema en general[632].

164. La Asamblea General, en el apartado *d* del párrafo 4 de su resolución 35/163, de 15 de diciembre de 1980, recomendó que la CDI continuase su labor sobre este tema, teniendo en cuenta las opiniones expresadas en los debates celebrados en la Asamblea General.

B.—Examen del tema en el actual período de sesiones

165. En su actual período de sesiones, la Comisión tuvo ante sí el segundo informe presentado por el Relator Especial (A/CN.4/346 y Add.1 y 2)[633], que contenía cuatro capítulos y el texto de un proyeto de artículo 1: «Alcance de los presentes artículos». En el capítulo I se examinaba la relación de este tema con el régimen de la responsabilidad de los Estados y se hacía referencia en parte a la dificultad causada por la utilización del concepto de la «responsabilidad causal» y otros términos análogos aparecidos en las obras concernientes a esta cuestión. En el capítulo II se estudiaba la intersección de los conceptos de daño e ilicitud, considerando desde una nueva perspectiva el *Asunto de la Fundición de Trail*. En el capítulo III se subrayaba la importancia de lograr un equilibrio de los intereses en juego en la reglamentación del daño transfronterizo. En el capítulo IV se analizaba la naturaleza y alcance del tema sobre la base de las observaciones hechas en los capítulos precedentes, partiendo de las cuales se elaboraba el texto de un proyecto de artículo sobre el alcance del tema[634].

1. Carácter general del segundo informe

166. El segundo informe presentado por el Relator Especial fue examinado por la Comisión en sus sesiones 1685.ª a 1687.ª, celebradas del 6 al 9 de julio, y 1690.ª, celebrada el 14 de julio de 1981. Refiriéndose al informe, el Relator Especial observó que había continuado desarrollando ideas bosquejadas en el informe preliminar. Para ello, había tenido presente la opinión predominante en la Comisión de que debía discernirse el principio básico de un modo general, aunque en la actualidad fuera escasa la práctica estatal que pudiera hallarse fuera de las esferas relativas al uso y ordenación del medio físico. La cuestión de si el rápido crecimiento de la práctica convencional en esas esferas no se ajustaba a ningún principio o si obedecía a normas más generales de derecho internacional consuetudinario era una cuestión discutible; por lo tanto, el segundo informe se había orientado, no a un examen de la práctica convencional, sino a otros aspectos del desarrollo del derecho.

167. El Relator Espeical indicó que había ya un amplio grado de acuerdo sobre los objetivos de los principios generales. El antiguo concepto de vulneración de la soberanía no constituía ya un medio suficiente para regular las consecuencias para otros Estados de actividades realizadas en el territorio o bajo el control de un Estado. Muchos tipos de actividades legítimas realizadas dentro de las fronteras de un Estado o por nacionales suyos en zonas situadas más allá de los límites de la soberanía nacional podían causar pérdidas o daños a otros Estados y a sus nacionales. El principio de que los Estados eran libres de desenvolver sus actividades siempre que no causaren daño a otros tenía una importancia fundamental, pero no podía aplicarse rígidamente. La verdadera libertad de cada comunidad nacional

---

[630] Para la reseña histórica de los trabajos de la Comisión sobre el tema hasta 1980, véase *Anuario... 1980,* vol. II (segunda parte), pág. 154, párrs. 123 a 130.

[631] *Anuario... 1980,* vol. II (primera parte), pág. 251, documento A/CN.4/334 y Add.1 y 2.

[632] Para la reseña del examen del debate de la Comisión, véase *Anuario... 1980,* vol. II (segunda parte), págs. 154 y ss., párrs. 131 a 144.

[633] Reproducido en *Anuario... 1981,* vol. II (primera parte).

[634] Para el texto del proyecto de artículo propuesto por el Relator Especial, véase *infra,* nota 641.

dependía de la realización de un equilibrio entre una restricción exagerada de actividades provechosas que podrían tener consecuencias nocivas fuera de las fronteras nacionales y una imposición excesiva de consecuencias de esa índole originadas en otros Estados o provocadas por sus nacionales. Por consiguiente, los principios jurídicos trataban de evitar ambos extremos, recurriendo en la menor medida posible a prohibiciones tajantes, a la vez que se procuraba reducir al mínimo las consecuencias perjudiciales y se preveía una reparación cuando éstas se produjeran.

168. Señaló el Relator Especial que, de hecho, los Estados determinaban con frecuencia mediante acuerdo las condiciones en que podía desarrollarse una actividad que suponía riesgos. Al establecer el acuerdo y observar sus disposiciones, los Estados evitaban en sus relaciones mutuas la posibilidad de una ilicitud, sustituyéndola por obligaciones relativas a las consecuencias perjudiciales de actos no prohibidos por el derecho internacional. Cuando se producía una pérdida o un daño en situaciones que no estaban reguladas por un régimen convencional, las cuestiones que tal régimen podría no haber resuelto quedaban por decidir. Se planteaba la cuestión, que no entraba en el ámbito del presente tema, de si las consecuencias perjudiciales se habían producido o no como consecuencia de un hecho ilícito. Se daban casos, sin embargo, de que se pidiera y se pagara una indemnización —aunque, por lo general, sin reconocimiento de responsabilidad— simplemente sobre la base de que la causa de la pérdida o el daño era una actividad realizada dentro del territorio o bajo el control del Estado que pagaba la indemnización.

169. Señaló asimismo que generalmente, en estos casos, la reclamación también habría podido formularse como reparación por un hecho ilícito; pero que, en ocasiones, se había descartado esta posibilidad, porque concurrían circunstancias que excluían la ilicitud o bien porque no podían atribuirse al Estado los daños ocurridos. Estos casos debían tenerse muy en cuenta y se había aducido generalmente que la responsabilidad debía descansar entonces en un principio independiente de las normas clásicas de la responsabilidad del Estado por un hecho ilícito. Como se consideraba que este principio de responsabilidad «causal», «objetiva», «absoluta», «sin culpa» o «por riesgo» contradecía la doctrina tradicional, había un natural afán de encontrar otro principio que limitara su esfera de aplicación. Los criterios sugeridos con frecuencia eran los de «riesgo excepcional» y «usuario no natural»; pero los intentos de definir de manera aceptable esos criterios habían tenido poco éxito. Como se había señalado en el informe preliminar, el «daño» constituía de por sí un concepto relativo, bastante claro en algunas situaciones, pero de alcance diverso según los conocimientos, capacidades, recursos y prioridades de las comunidades de intereses nacionales e internacionales.

2. Cuestiones preliminares

170. Para asegurarse de que el desarrollo del presente tema no contradecía los principios clásicos del derecho internacional, el Relator Especial había continuado utilizando dos directrices, cada una de las cuales había recibido apoyo general durante el examen del informe preliminar por la Comisión. La primera era la distinción entre normas «primarias» y «secundarias», desarrollada y utilizada par la Comisión en la elaboración de la primera parte del proyecto de artículos sobre la responsabilidad de los Estados[635]. Según esta distinción, las normas «secundarias» son las que entran en juego al sobrevenir un hecho ilícito: por consiguiente, un hecho no prohibido sólo puede engendrar responsabilidad cuando así lo disponga una norma «primaria» que enuncia una obligación. Se mantenía esta distinción técnica simplemente porque permitía establecer una relación apropiada entre el tema que se examinaba y el de la responsabilidad de los Estados. Los dos temas no se hallaban en el mismo plano; y las normas que se desarrollaron dentro del marco del tema examinado no estaban llamadas a ir en detrimento de las normas universales de la responsabilidad de los Estados.

171. Hubo cierto debate en la Comisión sobre el valor y las limitaciones de la distinción entre normas «primarias» y normas «secundarias». Al igual que todas las abstracciones, esta distinción podía servir para deformar o para iluminar. Algunos miembros no estaban convencidos de que hubiera sido posible respetar completamente esta distinción, incluso en el caso de la primera parte del proyecto de artículos sobre la responsabilidad de los Estados. Un miembro observó que, para la calidad o valor de una norma, era indiferente que se clasificara de «primaria» o de «secundaria». Sin embargo, no se hicieron objeciones a la opinión de que las normas que se desarrollaran dentro del marco del tema en estudio no podían ir en detrimento de las normas relativas a la responsabilidad de los Estados. Se observó también que las normas que se desarrollaran dentro del marco del tema examinado serían normas subsidiarias, principalmente de carácter procesal. En esta medida, podía considerarse que tenían, en un sentido amplio y no técnico, la calidad de normas secundarias.

172. La segunda directriz seguida por el Relator Especial consistía en aplicar en toda situación a que pudiera referirse el tema estudiado, el criterio del deber de proceder con precaución o con la debida diligencia. En fin de cuentas, había una analogía significativa, aunque imperfecta, entre la responsabilidad de un Estado por el trato de extranjeros en su territorio y su responsabilidad por los daños causados en su territorio o bajo su control y padecidos fuera de sus fronteras por otros Estados y sus nacionales. La segunda categoría era en principio todavía más grave que la primera, ya que quienes sufrían las pérdidas o daños no habían tomado la iniciativa de instalarse en el territorio o colocarse bajo el control del Estado en el que se había originado el daño. Sin embargo, en ambos casos, las normas tradicionales de responsabilidad de los Estados exigían más que la prueba del nexo de causalidad. Debía también

[635] Véase *Anuario... 1973*, vol. II, pág. 172, documento A/9010/Rev.I, párr. 40.

mostrarse que el Estado en cuyo territorio o bajo cuyo control se había originado el daño había tenido la posibilidad de evitar ese daño.

173. El Relator Especial estimó que, en virtud de la norma enunciada por la Corte Internacional de Justicia en el asunto del *Canal de Corfú*[636], siempre que un Estado en cuyo territorio o bajo cuyo control se cause un daño transfronterizo considerable tenga conocimiento del daño, o medios de conocerlo y oportunidad de actuar, puede afirmarse que concurren las condiciones necesarias para que el hecho sea imputable a ese Estado. No es necesario, por supuesto, considerar que esta norma, que tiene carácter objetivo, constituye un reflejo del deber de diligencia; y un miembro de la Comisión insistió en que toda referencia en cualquier contexto al deber de diligencia entrañaba consideraciones de valor moral, pero no jurídico. Sin embargo, no era fácil, incluso en este contexto limitado, evitar una referencia al deber de diligencia; en efecto, autores de concepciones muy diferentes estaban de acuerdo —y sus opiniones recibían apoyo en la práctica estatal multilateral— en que la norma de diligencia o vigilancia exigida de un Estado aumenta en proporción al grado de peligro que, según se sabe, está vinculado a la realización de una determinada actividad. Varios miembros de la Comisión hicieron también la misma observación.

174. En cualquier caso, como observaron algunos miembros de la Comisión, si el Relator Especial insistía en el deber de diligencia, era principalmente para reforzar el vínculo entre el tema examinado y las normas clásicas del derecho internacional, de manera que pudiera evaluarse con un criterio conservador el problema de la responsabilidad «causal». Era bien manifiesto que, cuando el daño transfronterizo era crónico o representaba una amenaza constante, o bien había dado lugar a comunicaciones entre gobiernos, toda falta de adopción de medidas que incumbieran al Estado en cuyo territorio o bajo cuyo control se hubiera originado ese daño podía imputarse automáticamente a ese Estado. Dos clases importantes de casos —los de accidente imprevisto y de circunstancias que excluyen la ilicitud— no quedaban comprendidos dentro de esta categoría y debían reservarse para ulterior estudio. Pero, ante todo, había que desviar un tanto la atención de la cuestiones de imputación, que habían tendido a dominar las discusiones doctrinales, para centrarla en torno al elemento objetivo de las normas de obligación pertinentes.

3. Normas que entrañan un criterio de equilibrio de intereses

175. En el asunto del *Canal de Corfú,* la Corte Internacional de Justicia se había referido a la «obligación que incumbe a todo Estado de no permitir conscientemente que su territorio se utilice para realizar actos contrarios a los derechos de otros Estados»[637]. Este principio estaba ya bien establecido en los laudos arbitrales pronunciados en el asunto del *Alabama*[638] y en otros asuntos; pero solamente en el asunto de la *Fundición de Trail* se había planteado una cuestión de fondo de equilibrio de intereses. En este último asunto, aunque el Tribunal pareció anunciar de manera absoluta la «obligación permanente [de un Estado] de proteger a otros Estados contra los actos lesivos cometidos por particulares dentro de su jurisdicción»[639], aplicó de hecho un criterio de equilibrio de intereses para determinar el punto en que la negligencia de esta obligación entrañaría ilicitud. Seguidamente impuso al Canadá una nueva obligación de indemnizar toda pérdido o daño transfronterizo causado por las actividades de la fundición, incluso aunque el daño o la pérdida no obedeciera a un hecho ilícito.

176. En opinión del Relator Especial, la situación de la *Fundición de Trail* ofrecía un modelo elemental y práctico de los principios que eran fundamentales para el tema examinado. Había una obligación general de no permitir que las actividades realizadas en el territorio o bajo el control de un Estado causasen fuera de sus fronteras daños materiales considerables a otros Estados o a sus nacionales; y había la obligación complementaria de adoptar la medidas necesarias para dar efectividad a la primera obligación. Era esa obligación complementaria la que interesaba para el tema en estudio. Esa obligación no podría intervenir a menos que ya existiera una norma primaria de obligación de carácter tan general que su aplicación en un caso determinado exigiera un criterio de proporcionalidad o equilibrio entre los intereses en juego. En tal caso, estaban perfectamente establecidas las obligaciones de revelar información, recibir comunicaciones y negociar de buena fe.

177. Se adujo además que el régimen elaborado por el tribunal encargado de conocer el asunto de la *Fundición de Trail* ilustraba también los principios que podían discernirse en muchos instrumentos multilaterales que regulaban el desarrollo de actividades susceptibles de causar daños transfronterizos considerables. Se había realizado toda clase de esfuerzos para armonizar la continuación de la actividad con una protección adecuada de los expuestos a un perjuicio. No se había admitido que se sustituyera el derecho a la protección contra el daño o la pérdida por un derecho a la reparación; pero se habían determinado niveles de prevención en relación con las posibilidades tecnológicas y económicas de la industria, así como la necesidad de reducir al mínimo el daño. Se había reconocido que el principio de la responsabilidad «causal» llenaba la laguna entre el riesgo del perjuicio y las medidas adoptadas para prevenirlo, pero esto no había supuesto ninguna desviación de principios clásicos de la responsabilidad. Más bien era el cumplimiento de una obligación de diligencia o de protección

[636] *Détroit de Corfou, fond,* arrêt, *C.I.J. Recueil 1949,* pág. 4.

[637] *Ibid.,* pág. 22.

[638] J. B. Moore, *History and Digest of the International Arbitrations to which the United States has been a Party,* Wáshington (D.C.), U.S. Government Printing Office, 1898, vol. I, cap. XIV («The Geneva Arbitration»), págs. 495 a 682.

[639] Naciones Unidas, *Recueil des sentences arbitrales,* vol. III (publicación de las Naciones Unidas, N.° de venta: 1949.V.2), pág. 1963.

lo que había informado la elaboración de un régimen que estaba integrado por obligaciones de prevención y, cuando la prevención resultaba insuficiente, por obligaciones de indemnización.

178. Los temas que se han resumido muy brevemente en los tres párrafos precedentes dieron lugar a observaciones de miembros de la Comisión orientadas en dos sentidos principales. Algunos de ellos dudaban de la validez de la estructura que el Relator Especial había comenzado a bosquejar. Un mayor número de miembros, aunque dispuestos a aceptar la validez de la estructura, por lo menos con carácter provisional, dudaban mucho de que fuera posible formular normas de aplicación general que encajaran dentro de esa estructura. Según el sentir general, estas últimas dudas sólo podrían comenzar a resolverse sobre la base de un nuevo informe en el que se estudiara la práctica seguida en los tratados multilaterales y otras formas de cooperación internacional en relación con el desarrollo de actividades que causaran daños transfronterizos. Conviene, por lo tanto, reservar las observaciones sobre esta cuestión hasta la sección final del presente capítulo, y volver ahora a la cuestión de estructura.

179. El desarrollo de este tema parte del criterio de que los Estados, que ejercen una autoridad exclusiva en su territorio y sobre sus naves y sus nacionales más allá de los límites territoriales, tienen para con otros Estados un deber correlativo de protección frente a los daños originados en su territorio o bajo su control. Aunque varios miembros de la Comisión expresaron reservas sobre la existencia de este principio en derecho consuetudinario —y en un caso se negó incluso esa existencia—, se manifestó claramente la opinión general de que la Comisión debería seguir las indicaciones contenidas en la Declaración de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Humano (Declaración de Estocolmo)[640] y en otros instrumentos internacionales en que se pedía un desarrollo progresivo en esta esfera del derecho. Algunos miembros insistieron particularmente en el deber de diligencia, considerándolo como la norma mínima de comportamiento aceptable en una época de interdependencia.

180. No obstante, algunos miembros tenían dudas sobre la «zona gris» o «zona crepuscular» que, a su juicio, representaba el tema en estudio, considerando que sólo tenía una existencia transitoria mientras iban cristalizando nuevas normas de lo lícito y lo ilícito. Se estuvo de acuerdo, en general, en que, cuando una determinada actividad hubiera sido reglamentada en un régimen o series de regímenes contractuales, la necesidad de equilibrar los intereses en juego en cada situación concreta sería sustituida en muchos casos por normas precisas y detalladas; pero, en algunos contextos, era probable que subsistieran márgenes de apreciación. Varios miembros señalaron que ambas tendencias eran evidentes en el texto del proyecto de convención que estaba elaborando la Tercera Conferencia de las Naciones Unidas sobre Derecho del Mar y en la legislación promovida bajo los auspicios de la OCMI y demás órganos internacionales. En cuanto a las virtudes de las normas desarrolladas dentro del marco del tema examinado para activar la creación de regímenes convencionales y otras soluciones de conflictos de intereses, hubo diversas conjeturas, pero se llegó al acuerdo de que no podían darse respuestas más concretas hasta que se hubiera examinado el contenido del tema.

181. El hecho de que se reconociera de modo general que había llegado el momento de pasar de las cuestiones de estructura externa a las de contenido interno era una indicación de los progresos realizados. El tema se había enunciado en términos que no lo colocaban en contradicción con las normas clásicas del derecho internacional. Por el contrario, se había mostrado —a juicio de algunos miembros de manera convincente— que el tema que se estudiaba era una contrapartida fundamental del derecho de la responsabilidad de los Estados. Las normas primarias que establecían obligaciones que hacían intervenir el criterio del equilibrio de los intereses en juego sólo podían aplicarse si los Estados podían convencerse de que era posible lograr un verdadero equilibrio entre esos intereses. En la mayoría de las situaciones, no bastaba para ello decidir simplemente a partir de qué grado el perjuicio era ilícito: el umbral de ilicitud tenía que determinarse junto con otras medidas que prescribieran las condiciones según las cuales podría continuar una actividad provechosa, pero potencialmente lesiva. Un miembro de la Comisión observó que la evolución actual era semejante a las primeras fases de la formación del *common law* en que las normas prohibitivas eran complementadas por otras normas más flexibles que partían del hecho de la pérdida o daños sufridos y tenían en cuenta si esa pérdida o daño podían atribuirse a negligencia —es decir, a falta de diligencia— por parte de otro sujeto de derecho.

4. Accidentes imprevistos

182. Los miembros de la Comisión parecieron aceptar —en su mayor parte tácitamente— la opinión del Relator Especial según la cual la cuestión de la responsabilidad por pérdida o daños causados por accidentes imprevistos o en circunstancias que excluyan la ilicitud era una cuestión separada y accesoria, respecto de la cual podría solicitarse la opinión de los gobiernos cuando se hubieran aclarado otras cuestiones principales. El Relator Especial había sugerido que, incluso en esta categoría límite de caso, era posible encontrar analogías en los principios clásicos de la responsabilidad de los Estados. Por ejemplo, el caso en que, a pesar de todas las precauciones adoptadas, un objeto espacial no respondiera a sus controles y causara daños transfronterizos podía muy bien considerarse —independientemente de todo tratado— como un caso en el que quedaba excluida la ilicitud. Sin embargo, cabía prever que, tarde o temprano, las actividades espaciales provocarían un accidente imprevisto de esa índole, y los Estados habían estableci-

[640] Véase *Informe de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Humano, Estocolmo, 5 a 16 de junio de 1972* (publicación de las Naciones Unidas, N.° de venta: S.73.II.A.14), primera parte, cap. I.

do, por medio de un tratado, la obligación de indemnizar las pérdidas causadas por tales accidentes.

183. Parecería, pues, que la reprobación moral que supondría el hecho de que una víctima lesionada sin culpa deje de ser indemnizada cuenta, en la mayoría de los casos, con cierto apoyo de carácter más específicamente jurídico. Si, en relación con cualquier actividad, cabe prever que, tarde o temprano, se produzca un perjuicio transfronterizo pese a toda la diligencia observada por el Estado, la realización efectiva de ese perjuicio tal vez nos sea previsible o ilícita en sí; pero la falta de indemnización de los daños o pérdidas ocasionados por ese hecho puede, no obstante, ser ilícita. Las distinciones aquí establecidas son características del tema que se examina. Esta materia trata, no de un incumplimiento del deber de diligencia —que entra en el campo de la ilicitud—, sino de la diligencia en cuanto función de una norma primaria que establece una obligación. Dentro del marco del presente tema, el ámbito del deber de diligencia tal vez sea algo más vasto que en otros contextos; puede entrañar una obligación de reparación, por lo menos cuando sea previsible que las medidas preventivas no bastan para eliminar todos los riesgos. Tal es, en definitiva, la norma que los Estados tratan con frecuencia de poner en práctica cuando negocian regímenes para la realización de actividades que pueden ocasionar daños transfronterizos.

5. Alcance y contenido

184. Como ya se ha indicado, la Comisión en su conjunto estima que, en las primeras fases de este proyecto, el alcance y el contenido deben ir juntos. No se planteó, pues, la cuestión de aprobar en el actual período de sesiones el proyecto de artículo 1 propuesto por el Relator Especial[641]. Además, ciertos miembros de la Comisión consideraron que el proyecto de artículos era demasiado conciso y críptico, y que decía más de lo que debería decirse en un artículo relativo al alcance, pero menos de lo que hacía falta para ofrecer un perfil completo de las consideraciones examinadas en el informe preliminar y en el segundo informe del Relator Especial. No obstante, el proyecto de artículo 1 fue útil porque permitió centrar el debate y es importante hacer constar las observaciones formuladas al hacer la crítica o el análisis del proyecto de artículo.

185. Al comienzo del debate, un miembro de la Comisión observó que los dos apartados del proyecto de artículo yuxtaponían una situación material y una situación jurídica. Siguiendo este criterio, los elementos de la situación material indicados en el apartado *a* podían enumerarse del siguiente modo. En primer lugar, debía haber una «actividad» humana —no un simple acontecimiento natural— que provocase el daño. En segundo lugar, esa actividad debía ocurrir «en el territorio o bajo la jurisdicción» de un Estado (que sería responsable, por consiguiente, de sus propios actos u omisiones en relación con el desarrollo de la actividad). El Relator Especial expuso que al utilizar el término «jurisdicción» tenía presentes dos situaciones: una de ellas era el caso de la jurisdicción exclusiva de un Estado sobre sus buques y sus nacionales fuera de los límites territoriales; y la otra el posible caso de actos del Estado a los que no pudiera atribuirse un emplazamiento geográfico. Algunos miembros estimaron que el término «control» era más adecuado que el de «jurisdicción», y se ha utilizado la palabra «control» en el presente informe.

186. Igualmente en el apartado *a*, el tercer elemento consistía en excluir del ámbito del proyecto de artículos las cuestiones relativas al trato de los extranjeros. En principio, en las situaciones de que se ocupa el presente tema, la pérdida o daños se sufren siempre «fuera del territorio» del Estado en el que se origina el perjuicio; pero el Relator Especial observó que este concepto debía precisarse para abarcar —por ejemplo— el caso del paso inocente y, tal vez, otras situaciones en que una frontera territorial no representaba la división real de control entre el Estado en cuyo territorio o bajo cuyo control se ha originado el perjuicio y el Estado lesionado. Un cuarto elemento, previsto con la mención de «a otro Estado o a sus nacionales», consistía en excluir las situaciones que sólo afectan a un Estado y a sus propios nacionales. Varios miembros de la Comisión señalaron que esta mención debía ampliarse de modo que se tuviesen en cuenta separadamente las pérdidas o daños en zonas que son el patrimonio común de la humanidad.

187. Había además en el apartado *a* el elemento más fundamental de todos: el hecho de las «perdidas o daños». En lo que respecta a las pérdidas o daños «efectivos», no se planteó ninguna cuestión; pero, en cuanto a las pérdidas «potenciales», algunos miembros de la Comisión expresaron serias dudas y es claramente necesario un estudio más a fondo de esta materia. El Relator Especial tenía presente el hecho de que en algunos casos —por ejemplo el caso de una represa que amenaza la cuenca hidrográfica de un Estado vecino y afecta a la utilización de tierras de ese Estado— el temor razonable del daño podría en sí mismo suponer un daño. Sin embargo, probablemente era innecesario hablar de daños «potenciales» en tal contexto.

188. Un aspecto más fundamental era el del momento a partir del cual intervendrían las disposiciones del proyecto de artículos. Las disposiciones relativas a la indemnización sólo entrarían en juego, por supuesto, en relación con una pérdida o daño efectivos; pero el deber

---

[641] El texto del proyecto de artículo propuesto por el Relator Especial dice lo siguiente:

«Artículo 1.—Alcance de los presentes artículos

»Los presentes artículos se aplicarán:

»*a*) cuando actividades realizadas en el territorio o bajo la jurisdicción de un Estado ocasionen, fuera del territorio de ese Estado, pérdidas o daños efectivos o potenciales a otro Estado o a sus nacionles; y

»*b*) cuando, independientemente de los presentes artículos, el Estado en cuyo territorio o bajo cuya jurisdicción se realicen las actividades tenga en relación con ellas obligaciones que correspondan a intereses jurídicamente protegidos de ese otro Estado.»

de establecer un régimen de prevención e indemnización nacería cuando pudiera preverse la necesidad de tal régimen. Varios miembros de la Comisión habían subrayado el hecho de que no podía aceptarse la simple indemnización de los daños sufridos como sustitución de las medidas para reducir los daños al mínimo. La clave para la solución de este problema tal vez se encontrara en la observación de un miembro de la Comisión según la cual la referencia a los daños «potenciales» no tenía cabida entre los factores materiales, pero la idea que expresaba podría tal vez introducirse en el apartado *b*, que trataba de los factores jurídicos.

189. En el apartado *b*, la consideración principal es el carácter subsidiario de las normas desarrolladas dentro del marco del presente tema. A menos que haya una norma primaria de obligación pertinente —una norma que afirme, por ejemplo, el principio contenido en la Declaración de Estocolmo de que los Estados tienen «[...] la obligación de asegurar que las actividades que se lleven a cabo dentro de su jurisdicción o bajo su control no perjudiquen al medio de otros Estados o de zonas situadas fuera de toda jurisdicción nacional»[642]—, las normas desarrolladas dentro del ámbito del presente tema no entrarán en juego. Pero si la aplicación de una norma consuetudinaria de esa naturaleza no tropieza con más obstáculo que su carácter general y la necesidad implícita de armonizar intereses encontrados, las normas que se desarrollen en el marco de este tema deberían servir de catalizador. En particular, estas normas deberían facilitar el acuerdo de los Estados interesados sobre el punto de intersección del daño y la ilicitud, teniendo en cuenta las condiciones con arreglo a las cuales podría continuarse la actividad de que se trate sin riesgo de violar una obligación.

190. Por consiguiente, la referencia a «intereses jurídicamente protegidos» en el apartado *b* del artículo propuesto por el Relator Especial tenía por objeto completar la ecuación descrita en el párrafo precedente. Como señaló el tribunal encargado de conocer el asunto del *Lago Lanós*, los «intereses jurídicamente protegidos» son ciertamente derechos[643]; pero no son los mismos derechos garantizados por la norma principal de obligación. La norma principal prohíbe una actividad que es ilícita: la norma subsidiaria permite que la actividad continúe mientras observe las condiciones que evitan la ilicitud. Como señaló un miembro de la Comisión, la referencia a «intereses jurídicamente protegidos» mostraba que había un nexo entre el proyecto y el concepto de la responsabilidad clásica por hechos ilícitos.

191. En el curso del debate, un miembro de la Comisión, que se mostró de acuerdo con la opinión de que la naturaleza del tema era principalmente de procedimiento, estimó que los artículos serían mucho más eficaces si contuvieran una disposición para la solución de controversias. A este respecto, señaló, en el Proyecto de convención sobre el derecho del mar (texto oficioso)[644], elaborado por la Tercera Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar, seis proyectos de artículos que contenían elementos pertinentes.

192. Otro miembro de la Comisión, recordando que la documentación en que se había basado el Relator Especial procedía de la esfera del aprovechamiento y ordenación del medio físico, señaló la necesidad de cuidar de que las normas no parecieran aplicarse a esferas para las que eran del todo inapropiadas. Sin embargo, el Relator Especial manifestó que había criterios que deberían responder a esta necesidad. En primer lugar, esas reglas subsidiarias únicamente se aplicarían cuando ya existiera una norma a la que pudieran vincularse. En segundo lugar, solamente se aplicarían cuando las normas existentes incluyeran un criterio de equilibrio de intereses. En otros palabras, había una limitación inherente a los casos en que la actividad en sí misma no ofreciera objeciones. En tales casos, en las reglas desarrolladas dentro del marco del presente tema se trataría de ajustar la actividad en condiciones que tomaran en cuenta los intereses verdaderos de los otros Estados expuestos a efectos perjudiciales.

193. Según otro miembro de la Comisión, los únicos grandes campos en los que podrían aplicarse las normas elaboradas dentro del marco del presente tema eran las del aprovechamiento y ordenación del medio físico, y las actividades económicas y monetarias, que en la práctica causaban pérdidas o daños fuera del territorio del Estado en el que se realizaban. Si se tenía el propósito de que estas últimas actividades quedaran comprendidas en el ámbito del tema, sus aspectos predominantemente cuantitativos suscitarían ingentes dificultades para determinar la naturaleza exacta de las normas. De nuevo, el Relator Especial subrayó que esta cuestión dependía, en primer lugar, de la existencia de una norma que señalara límites a la libertad de acción en las esferas consideradas. Las normas establecidas con arreglo al presente tema no podrían aplicarse simplemente a situaciones en las que hubiera un libre juego de las fuerzas del mercado, o cualquier otra forma de competencia abierta y no reglamentada. El deber de diligencia se refería a los «intereses jurídicamente protegidos»

194. Por otra parte, el Relator Especial subrayó también que no había una razón esencial para que los factores económicos no entraran en la ecuación del equilibrio de intereses: intervenían frecuentemente en relación con cuestiones relativas al aprovechamiento y la ordenación del medio físico; por ejemplo, en los factores aducidos por la Corte Internacional de Justicia en el asunto de las *Pesquerías* anglo-noruegas[645], relativos a la dependencia de la tierra respecto del agua. Análogamente, en la reglamentación de una industria como la del transporte marítimo de hidrocarburos, la viabilidad económica de la industria era un factor tan importante como las pérdidas económicas que la contaminación por hidrocarbu-

[642] *Informe de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Humano (op. cit.)*, pág. 5, Principio 21.

[643] Naciones Unidas, *Recueil des sentences arbitrales*, vol. XII (publicación de las Naciones Unidas, N.º de venta: 63.V.3), pág. 315.

[644] A/CONF.62/WP.10/Rev.3 y Corr.1 y 2.

[645] *Pêcheries*, arrêt, *C.I.J. Recueil 1951*, pág. 116.

ros podría producir a los Estados ribereños y a los Estados con intereses pesqueros. En la presente fase del estudio, tal vez sólo puede decirse que, cuando se reconoce la necesidad de conciliar intereses encontrados, unas normas sobre la autorización condicional pueden frecer una fórmula mejor para reglamentarlos que unas normas de simple prohibición.

6. Programa de trabajos futuros

195. Por las razones indicadas (párrs. 178 y 184), las prioridades inmediatas para los trabajos futuros sobre este tema son claras. Hay que pasar de la delimitación del tema y de sus relaciones con la responsabilidad de los Estados al contenido del tema. En el tercer informe debe también ofrecerse un estudio de los regímenes convencionales, como contrapartida a las consideraciones doctrinales y de otra índole expuestas en el segundo informe. La esfera principal de estudio debe ser aquella en la que los Estados han mostrado tener un sentido de sus obligaciones recíprocas en relación con la manera y las condiciones de realización, en su territorio o bajo su control, de las actividades que tienen o pueden tener consecuencias perjudiciales para otros Estados o sus nacionales.

196. No es necesario decidir de antemano si la totalidad o parte de esta esfera corresponde perfectamente a la idea de «riesgo excepcional» o se ajusta a algún otro criterio concreto. El método, como han sugerido algunos miembros, debe ser pragmático y empírico y lo suficientemente general para tener en cuenta objetivos que distintos miembros de la Comisión han descrito de manera diferente. Por ejemplo, el estudio debe indicar las clases de situaciones en que los Estados han considerado útil tratar de llegar a acuerdos, así como los métodos que han tendido a utilizar y los factores que han considerado pertinentes. Uno de los objetivos debe ser el de identificar las normas más generalizadas.

197. Al abordar esta tarea, el Relator Especial debe tener presentes la atención que los distintos miembros de la Comisión han dedicado ya a concebir el futuro del tema. El denominador común es que se ha de proseguir la búsqueda de principios generales, dispuestos abrirse camino prudentemente en la esfera del desarrollo progresivo, pero conscientes también de que pueden encontrarse distintos tipos de situaciones que exijan un trato diferente. Un miembro, por ejemplo, previó la posibilidad de un cuerpo muy reducido de normas muy generales y un cuerpo más amplio de normas relativas concretamente a cuestiones concernientes al medio físico. A su juicio, la Comisión debería estar dispuesta —si las cosas se orientaran en ese sentido— a considerar la elaboración de directrices en lugar de normas estrictas que se enunciarían como recomendaciones y no como mandatos.

198. Varios miembros señalaron también que, incluso en una materia relativamente limitada, era sumamente difícil enumerar los factores que debían tomarse en consideración para orientar el comportamiento de los Estados. Un miembro se refirió en este contexto a los esfuerzos realizados para enumerar en acuerdos internacionales la jerarquía de usos admisibles de los cursos de agua internacionales. Otro miembro mencionó las dificultades de suministrar una orientación objetiva sobre los métodos de determinar si un uso era o no beneficioso, qué limitaciones podían razonablemente imponerse a una actividad y las relaciones entre prioridades competitivas. A su juicio, en estas materias, la mejor orientación eran los ordenamientos jurídicos internos. Los objetivos mínimos eran asegurar el establecimiento de un equilibrio de los intereses en juego a nivel del derecho interno y hacer que las normas establecidas a ese nivel se aplicaran por igual en situaciones internas y transnacionales y que se observaran los principios universales del derecho aplicable a la cooperación.

199. En resumen, se podían seguir varios caminos, pero la mayoría de los miembros de la Comisión estimó que el tema merecía estudiarse y que, aunque ese estudio debería tender inicialmente a establecer reglas generales, debía basarse en un examen pragmático y empírico de las fuentes. En el mundo moderno, las actividades útiles que podían producir efectos transfronterizos perjudiciales tenían que regularse recurriendo lo menos posible a normas prohibitivas. El Relator Especial observó que no se había prestado todavía suficiente atención a la importante cuestión de los umbrales. La cuantía del perjuicio que se estimase importante en una situación transfronteriza dependía, naturalmente, de los puntos de vista de los Estados interesados; y había que tener siempre en cuenta el legado de la historia, cuando cambiasen esas características. En consideraciones análogas se fundaba el Principio 23 de la Declaración de Estocolmo[646], relativo a las circunstancias propias de los países en desarrollo.

---

[646] *Informe de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Humano (op. cit.),* pág. 5.

Capítulo VI

INMUNIDADES JURISDICCIONALES DE LOS ESTADOS Y DE SUS BIENES

A.—Introducción

1. Reseña historica de los trabajos de la Comision

200. El tema titulado «Inmunidades jurisdiccionales de los Estados y de sus bienes» fue incluido en el programa de trabajo en curso de la CDI en virtud de una decisión adoptada por la Comisión en su 30.° período de sesiones, en 1978, previa recomendación del Grupo de Trabajo que había establecido para iniciar la labor sobre este tema y atendiendo a la resolución 32/151 de la Asamblea General, de 19 de diciembre de 1977[647].

201. En su 31.° período de sesiones, en 1979, la Comisión tuvo a la vista un informe preliminar sobre el tema presentado por el Relator Especial, Sr. Sompong Sucharitkul[648]. Durante el examen del informe[649], se señaló que la documentación pertinente sobre la práctica de los Estados, incluida la práctica de los países socialistas y de los países en desarrollo, debería ser objeto de las consultas más amplias posibles. Se destacó asimismo que otra posible fuente de documentación podría encontrarse en la práctica seguida por los Estados en los tratados, que revelaba la aceptación de ciertas limitaciones en determinadas circunstancias.

202. En relación con esta cuestión, la Comisión decidió en su 31.° período de sesiones solicitar más información de los gobiernos de los Estados Miembros de las Naciones Unidas mediante el envío de un cuestionario al efecto. Se hizo observar que los Estados eran los que mejor conocían sus propias prácticas y sus propias necesidades en materia de inmunidades respecto de sus actividades y que las opiniones y comentarios de los gobiernos podrían proporcionar indicaciones útiles en cuanto a la orientación que debería seguir la codificación y el desarrollo progresivo del derecho internacional sobre inmunidades de los Estados.

203. En cumplimiento de esa decisión, el Asesor Jurídico de las Naciones Unidas dirigió una carta circular, de fecha 2 de octubre de 1979, a los gobiernos de los Estados Miembros en la que les invitaba a que presentaran respuestas, de ser posible antes del 16 de abril de 1980, a un cuestionario sobre el tema preparado por el Relator Especial (véase *infra*, párr. 209).

204. En su 32.° período de sesiones, en 1980, la Comisión tuvo a la vista el segundo informe sobre el tema presentado por el Relator Especial[650], con el texto propuesto de los seis proyectos de artículos siguientes: «Alcance de los presentes artículos» (art. 1), «Términos utilizados» (art.2), «Disposiciones interpretativas» (art. 3), «Inmunidades jurisdiccionales no incluidas en el ámbito de los presentes artículos» (art. 4), «Irretroactividad de los presentes artículos» (art. 5), y «Principio de la inmunidad del Estado» (art. 6). Los cinco primeros artículos constituían la parte I, titulada «Introducción», y el artículo 6 fue colocado en la parte II, titulada «Principios generales».

205. Durante las deliberaciones sobre el segundo informe[651], el Relator Especial indicó que la aprobación provisional por la Comisión de los proyectos de artículos 1 y 6 podría proporcionar una base de trabajo útil para la continuación de la labor sobre el tema. Señaló que, en consecuencia, posiblemente la Comisión consideraría oportuno concentrarse en los proyectos de artículos 1 y 6 propuestos, dado que los proyectos de artículos 2, 3 4 y 5[652] habían sido presentados para que los miembros de la Comisión pudieran dar a conocer sus primeras reacciones, por lo que podía aplazarse su examen. De este modo, la Comisión sólo remitió al Comité de Redacción los proyectos de artículos 1 y 6.

206. Como se indica en el informe sobre la labor realizada en su 32.° período de sesiones, la Comisión, al término de un largo debate[653] y sobre la base del segundo informe presentado por el Relator Especial, aprobó provisionalmente el artículo 1 titulado «Ambito de aplicación de los presentes artículos» y el artículo 6 titulado «Inmunidad del Estado»[654]. Como ya se ha indicado, en el segundo informe presentado por el Relator Especial se proponían también provisionalmente otros cuatro proyectos de artículos, a saber, el artículo 2 titulado «Términos utilizados»[655], el artículo 3 titulado «Dispo-

---

[647] Vease *Anuario 1978,* vol II (segunda parte), pag 150, parr 188 Este tema fue uno de los 14 incluidos en una lista provisional de temas seleccionados para codificacion por la Comision en 1949 Para una reseña historica de la cuestion, *ibid* , pags 149 y 150, parrs 181 a 187

[648] Vease *Anuario 1979,* vol II (primera parte), pag 233, documento A/CN 4/323

[649] *Anuario 1979,* vol II (segunda parte), pags, 223 y 224, parrs 176 a 183

[650] Vease *Anuario 1980,* vol II (primera parte), pag 209, documento A/CN 4/331 y Add 1

[651] *Anuario 1980,* vol II (segunda parte), pags 135 a 138, parrs 112 a 122

[652] Vease *infra,* notas 655 a 658

[653] Vease *supra,* nota 651

[654] El texto de esos articulos figura *infra,* secc B del presente capitulo

[655] El proyecto de articulo 2 (A/CN 4/331 y Add 1, parr 33) dice lo siguiente

siciones interpretativas»[656], el artículo 4 titulado «Inmunidades jurisdiccionales no incluidas en el ámbito de los presentes artículos»[657], y el artículo 5 titulado «Irretroactividad de los presentes artículos»[658]. Estos cuatro proyectos de artículo, que forman parte de la «Introducción» (parte I) fueron presentados por el Relator Especial en su segundo informe con carácter puramente provisional, como indicaciones para la Comisión respecto de un marco del tema, incluidos los posibles problemas de definición relativos al mismo. La Comisión decidió diferir el examen de fondo de esos cuatro artículos hasta que abordara la fase final de sus trabajos relativos al proyecto de artículos sobre el tema.

207. En el apartado *e* del párrafo 4 de su resolución 35/163, de 15 de diciembre de 1980, la Asamblea General recomendó que la Comisión de Derecho Internacional, entre otras cosas:

Prosiga la preparación de los proyectos de artículos sobre [...] las inmunidades jurisdiccionales de los Estados y de sus bienes, teniendo también en cuenta las respuestas a los cuestionarios dirigidos a los gobiernos y la información facilitada por ellos.

«*Artículo 2.—Términos utilizados*

»1. Para los efectos de los presentes artículos:

»*a*) se entiende por "inmunidad" el privilegio de exención o suspensión del ejercicio de la jurisdicción de las autoridades competentes de un Estado territorial o de no sujeción a esa jurisdicción;

»*b*) se entiende por "inmunidades jurisdiccionales" la inmunidad respecto de la jurisdicción de las autoridades judiciales o administrativas de un Estado territorial;

»*c*) se entiende por "Estado territorial" un Estado respecto de cuya jurisdicción territorial pide inmunidad un Estado extranjero para sí mismo o para sus bienes;

»*d*) se entiende por "Estado extranjero" un Estado contra el cual se ha iniciado un procedimiento judicial dentro de la jurisdicción y con arreglo al derecho interno de un Estado territorial;

»*e*) se entiende por "bienes de Estado" los bienes, derechos e intereses que son propiedad de un Estado conforme a su derecho interno;

»*f*) se entiende por "actividad mercantil o comercial":

»i) el desarrollo ordinario de un comercio, o

»ii) una determinada transacción o acto comercial;

»*g*) se entiende por "jurisdicción" la competencia o poder de un Estado territorial para desarrollar un procedimiento judicial, resolver controversias o zanjar litigios, así como el poder de administrar justicia en todos sus aspectos.

»2. Lo dispuesto en el párrafo 1 acerca de los términos utilizados en los presentes artículos no afecta la utilización de esos términos ni el significado que se les pueda dar en el derecho interno de cualquier Estado o en las normas de cualquier organización internacional.»

[656] El proyecto de artículo 3 (A/CN.4/331 y Add.1, párr. 48) dice lo siguiente:

«*Artículo 3.—Disposiciones interpretativas*

»1. Para los efectos de los presentes artículos, y a menos que se establezca otra cosa:

»*a*) la expresión "Estado extranjero", tal como se define en el apartado *d* del párrafo 1 del artículo 2, comprende:

»i) el soberano o jefe de Estado,

»ii) el gobierno central y sus distintos órganos o departamentos,

»iii) las subdivisiones políticas de un Estado extranjero en el ejercicio de su autoridad soberana, y

»iv) los organismos o entidades que actúan como órganos de un Estado extranjero en el ejercicio de su autoridad soberana, estén o no dotados de personalidad jurídica propia y formen o no parte del mecanismo operacional del gobierno central;

»*b*) la expresión "jurisdicción", tal y como se define en el apartado *g* del párrafo 1 del artículo 2, comprende:

»i) la potestad de sentencia,

»ii) la potestad de decidir cuestiones de derecho y de hecho,

»iii) la potestad de administrar justicia y adoptar medidas pertinentes en todas las fases de los procedimientos judiciales, y

»iv) todas aquellas facultades administrativas y ejecutivas que normalmente ejercen las autoridades judiciales, administrativas y de policía del Estado territorial.

»2. Para determinar el carácter comercial de una actividad mercantil o comercial, tal y como se define en el apartado *f* del párrafo 1 del artículo 2, habrá que remitirse a la naturaleza de la ocupación o de la transacción o acto determinado, y no a la finalidad de éste.»

[657] El proyecto de artículo 4 (A/CN.4/331 y Add.1, párr. 54) dice lo siguiente:

«*Artículo 4.—Inmunidades jurisdiccionales no incluidas en el ámbito de los presentes artículos*

»El hecho de que los presentes artículos no se apliquen a las inmunidades jurisdiccionales concedidas o acordadas a:

»i) las misiones diplomáticas, en virtud de la Convención de Viena sobre relaciones diplomáticas, de 1961,

»ii) las misiones consulares, en virtud de la Convención de Viena sobre relaciones consulares, de 1963,

»iii) las misiones especiales en virtud de la Convención sobre las misiones especiales, de 1969,

»iv) la representación de los Estados, en virtud de la Convención de Viena sobre la representación de los Estados en sus relaciones con organizaciones internacionales de carácter universal, de 1975,

»v) las misiones o delegaciones permanentes de los Estados ante las organizaciones internacionales en general,

»no afectará a:

»*a*) la condición jurídica y el alcance de las inmunidades jurisdiccionales reconocidas y concedidas a dichas misiones y representaciones de los Estados en virtud de las mencionadas convenciones;

»*b*) la aplicación a dichas misiones o representaciones de los Estados u organizaciones internacionales de cualquiera de las normas establecidas en los presentes artículos a las que también estarían sujetas, con independencia de éstos, en virtud del derecho internacional;

»*c*) la aplicación de cualquiera de las normas establecidas en los presentes artículos a los Estados y organizaciones internacionales, no partes en los artículos, en la medida en que dichas normas puedan tener la fuerza de obligar del derecho internacional consuetudinario, con independencia de los artículos.»

[658] El proyecto de artículo 5 (A/CN.4/331 y Add.1, párr. 57) dice lo siguiente:

«*Artículo 5.—Irretroactividad de los presentes artículos*

»Sin perjuicio de la aplicación de cualesquiera normas establecidas en los presentes artículos a las que, independientemente de éstos, estarían sometidas las relaciones entre los Estados en virtud del derecho internacional, los presentes artículos se aplicarán únicamente a la concesión o la denegación de inmunidades jurisdiccionales a los Estados extranjeros y sus bienes a partir de la entrada en vigor de dichos artículos con respecto a los Estados partes en ellos o a los Estados que se han declarado obligados por ellos.»

2. Examen del tema en el actual período de sesiones

208. En el actual período de sesiones, la Comisión tuvo a la vista el tercer informe sobre el tema presentado por el Relator Especial (A/CN.4/340 y Add.1)[659], con el texto propuesto de los cinco proyectos de artículos siguientes: «Reglas de competencia e inmunidad jurisdiccional» (art. 7), «Consentimiento del Estado» (art. 8), «Sumisión voluntaria» (art. 9), «Reconvenciones» (art. 10), y «Renuncia» (art. 11). Estos cinco artículos contenidos en el tercer informe, junto con el texto del proyecto de artículo 6 relativo a la «Inmunidad del Estado» aprobado provisionalmente por la Comisión en su 32.° período de sesiones, se incluyeron en la parte II, titulada «Principios generales».

209. La Comisión tuvo también a la vista documentos que contenían respuestas y documentación pertinente presentados por los gobiernos en relación con el cuestionario mencionado en el párrafo 203 *supra*. La documentación se organizó de la manera siguiente: la parte I contenía las respuestas de los gobiernos al cuestionario en orden sistemático (A/CN.4/343 y Add.3 y 4); la parte II contenía la documentación pertinente presentada por los gobiernos conjuntamente con sus respuestas al cuestionario (A/CN.4/343/Add.1); la parte III contenía la documentación presentada por los gobiernos que no habían respondido al cuestionario (A/CN.4/343/Add.2)[660].

210. El tercer informe del Relator Especial fue examinado durante el actual período de sesiones de la Comisión, en sus sesiones 1653.ª a 1657.ª, del 18 al 22 de mayo de 1981, y 1663.ª a 1665.ª, del 1.° al 3 de junio de 1981.

211. Tras su presentación por el Relator Especial y su debate por la Comisión, el proyecto de artículo 7[661] fue remitido al Comité de Redacción. Análogamente, los proyectos de artículo 8[662] y de artículo 9[663] fueron remitidos al Comité de Redacción, del mismo modo que los proyectos de artículo 10[664] y de artículo 11[665].

---

[659] Reproducido en *Anuario 1981*, vol II (primera parte)

[660] Los documentos A/CN 4/343 y Add 1 a 4 seran reproducidos en el volumen de la Serie legislativa de las Naciones Unidas que llevara la signatura ST/LEG/SER B/20

[661] El proyecto de articulo 7 dice lo siguiente

«*Articulo 7 —Reglas de competencia e inmunidad jurisdiccional*

»1 Todo Estado hara efectiva la inmunidad del Estado conforme a lo dispuesto en el articulo 6 absteniendose de someter a otro Estado a su jurisdiccion, aun cuando en virtud de sus reglas de competencia este facultado para conocer de un asunto determinado

»VARIANTE A

»2 Una accion judicial se entendera dirigida contra otro Estado, se designe o no a este como parte, siempre que con esa accion se implique de hecho a ese otro Estado

»VARIANTE B

»2 En particular, un Estado no permitira que se ejercite una accion judicial contra otro Estado, ni contra ninguno de sus organos, organismos o entidades que actuen en calidad de autoridad soberana, ni contra uno de sus representantes por actos que estos hayan realizado en el desempeño de sus funciones oficiales, ni permitira que se ejercite una accion que tenga por objeto privar a otro Estado de sus bienes o del uso de bienes que esten en su posesion o bajo su control »

[662] El proyecto de articulo 8 dice lo siguiente

«*Articulo 8 —Consentimiento del Estado*

»1 Ningun Estado ejercera jurisdiccion contra otro Estado sin el consentimiento de ese otro Estado conforme a lo dispuesto en los presentes articulos

»2 Podra ejercerse jurisdiccion contra el Estado que consienta en someterse a su ejercicio

»3 El consentimiento del Estado para el ejercicio de la jurisdiccion del tribunal de otro Estado, a que se refiere el parrafo 2, podra darse

»*a*) por escrito, expresamente para un caso concreto despues de que haya surgido una controversia,

»*b*) de antemano, mediante disposicion expresa en un tratado o acuerdo internacional o en un contrato escrito con respecto a uno o varios tipos de casos, o

»*c*) por el hecho del propio Estado mediante la comparecencia de su representante autorizado ante el tribunal para oponerse a una demanda en cuanto al fondo sin proponer la excepcion de inmunidad del Estado »

[663] El proyecto de articulo 9 dice lo siguiente

«*Articulo 9 —Sumision voluntaria*

»1 Podra ejercerse jurisdiccion contra un Estado que se haya sometido voluntariamente a la jurisdiccion de un tribunal de otro Estado

»*a*) al incoar por si mismo un procedimiento ante ese tribunal o intervenir en el

»*b*) al comparecer ante ese tribunal por su propia voluntad o hacer una gestion en relacion con el procedimiento entablado ante ese tribunal sin proponer la excepcion de inmunidad del Estado, o

»*c*) al indicar expresamente de otro modo su voluntad de someterse a la jurisdiccion y de que ese tribunal resuelva sobre un litigo o cuestion

»2 No se considerara sumision voluntaria el mero hecho de que un Estado no comparezca en el procedimiento entablado ante el tribunal de otro Estado

»3 La comparecencia o intervencion de un Estado o en nombre de un Estado en el procedimiento entablado ante un tribunal de otro Estado para alegar la falta de jurisdiccion por causa de inmunidad del Estado o hacer valer un interes en un bien objeto de litigio no constituiran sumision voluntaria a los efectos del parrafo 1 »

[664] El proyecto de articulo 10 dice lo siguiente

«*Articulo 10 —Reconvenciones*

»1 En todo procedimiento judicial entablado por un Estado, o en el que intervenga un Estado, ante un tribunal de otro Estado, podria ejercerse jurisdiccion contra el Estado en relacion con cualquier reconvencion

»*a*) respecto de la cual podria ejercerse jurisdiccion conforme a lo dispuesto en los presentes articulos si se hubiera ejercitado una accion independiente ante ese tribunal, o

»*b*) basada en la misma relacion juridica o en los mismos hechos que la demanda principal, y

»*c*) en la medida en que mediante la reconvencion no se trate de obtener una reparacion de cuantia superior a la pedida por el Estado en la demanda principal o de naturaleza diferente de esta

»2 Toda reconvencion que exceda del limite mencionado en el apartado *c* del parrafo 1 solo surtira efecto de compensacion judicial

»3 No obstante la sumision voluntaria hecha por un Estado conforme al articulo 9, no podra ejercerse jurisdiccion contra ese

212. Al presentar el informe, el Relator Especial indicó que los cinco nuevos proyectos de artículos (arts. 7 a 11) partían de la posición expuesta en el proyecto de artículo 6, que establecía la norma relativa a la inmunidad de los Estados. De este modo, el artículo 7 relativo a las reglas de competencia e inmunidad jurisdiccional era, de hecho, un corolario del derecho a la inmunidad del Estado previsto en el artículo 6. En efecto, el proyecto de artículo 7 imponía a un Estado la obligación de abstenerse de ejercer jurisdicción sobre otro Estado o en un procedimiento que afectara a los intereses de otro Estado, independientemente de que tuviera competencia.

213. Al intentar definir, en el proyecto de artículo 7, el concepto de acción judicial contra otro Estado, estuviera o no designado como parte, el Relator Especial señaló que la práctica estatal parecía indicar que en circunstancias normales existía una presunción de hecho en favor de la falta de consentimiento. En otras palabras, en aquellos procedimientos que afectaban a los intereses de un Estado extranjero, sería normal presumir, si no había indicación en contrario, que el Estado extranjero no consentía en someterse a la jurisdicción del Estado territorial. Había, pues, la posibilidad de que entrara en juego el principio de la inmunidad del Estado. El corolario era que no podía hablarse de inmunidad del Estado en caso de haber una indicación de consentimiento.

214. El Relator Especial indicó asimismo que la existencia de consentimiento podía entenderse como una excepción al principio de la inmunidad del Estado y que así se había considerado en cierta legislación nacional y en una convención regional. Pero, para los efectos del proyecto de artículos, el Relator Especial prefería tratar el consentimiento como un elemento constitutivo de la inmunidad del Estado; la inmunidad entraba en juego cuando no había consentimiento, a reserva, naturalmente, de otras limitaciones y excepciones (que quedan por establecer en la parte III). Así pues, los proyectos de artículos 8, 9, 10 y 11 constituían diferentes formas de expresar el consentimiento, por lo que podrían considerarse como restricciones al principio de la inmunidad del Estado. El Relator Especial dejá abierta la posibilidad de combinar en tres artículos únicamente las ideas expresadas en estos cuatro artículos. De este modo, el «Consentimiento del Estado» (art. 8) se mantendría como artículo separado, la «Sumisión voluntaria» (art. 9) y la «Renuncia» (art. 11) podrían combinarse en un solo artículo como expresiones diversas del consentimiento, y las «Reconvenciones» (art. 10) constituirían también un artículo separado.

215. Al presentar estos cinco nuevos proyectos de artículos, el Relator Especial subrayó que, en el antes mencionado proyecto de artículo 6 sobre la «Inmunidad del Estado», la norma de la inmunidad del Estado se había formulado desde el punto de vista del Estado que recibe la inmunidad del Estado o se beneficia de ella. En esa disposición se dice que un Estado goza de «inmunidad de la jurisdicción de otro Estado». Esta formulación establecía una vez más la inmunidad jurisdiccional como regla o principio general, en vez de como excepción a la norma más básica o principio fundamental de la soberanía territorial o la territorialidad. Se había de recordar que los debates de la CDI y en la Sexta Comisión habían revelado la existencia de varias teorías y opiniones diferentes respecto del concepto de la inmunidad del Estado. No era raro que los Estados en desarrollo y los Estados socialistas tuvieran una noción más fundamental y original de la soberanía, que se basaba en una idea más absoluta de la soberanía y, por tanto, de la imunidad del Estado. Partiendo de una noción similar de la soberanía absoluta, la inmunidad del Estado se consideraba, según una opinión, como una excepción inevitable a la soberanía territorial de un Estado que ejerce su competencia normal, en tanto que según otra opinión la inmunidad jurisdiccional se consideraba como una aplicación directa del principio mismo de la soberanía absoluta del Estado que invoca la inmunidad. *Par in parem imperium, non habet.* Las dos opiniones no eran necesariamente inconciliables. De hecho, la Comisión adoptó un concepto objetivo o una formulación más ortodoxa del artículo 6 al establecer una norma general de inmunidad del Estado, confirmado por la práctica de los Estados, enfocando hasta cierto punto de un modo inductivo la cuestión de la inmunidad jurisdiccional.

216. A juicio del Relator Especial, parecería inútil a todos los efectos prácticos tener que referirse a un principio más básico de soberanía cada vez que se hace un nuevo estudio sobre cualquier tema de derecho interna-

---

Estado con respecto a cualquier reconvención de cuantía superior a la de la reparación pedida por el Estado en la demanda principal o de naturaleza diferente de ésta.

»4. El Estado que formula reconvención en un procedimiento ante un tribunal de otro Estado se somete voluntariamente a la jurisdicción de los tribunales de ese otro Estado con respecto, no sólo a la reconvención, sino también a la demanda principal.»

[665] El proyecto de artículo 11 dice lo siguiente:

«*Artículo 11.—Renuncia*

»1. Todo Estado podrá renunciar a la inmunidad jurisdiccional en cualquier momento antes del inicio o en cualquier estado del procedimiento ante un tribunal de otro Estado.

»2. La renuncia podrá ser efectuada por un Estado o su representante autorizado:

»*a*) expresamente *in facie curiae,* o

»*b*) mediante el compromiso expreso de someterse a la jurisdicción de un tribunal de ese otro Estado contenido en un tratado o un acuerdo internacional o en un contrato celebrado por escrito, o en cualquier caso concreto después de haberse suscitado un litigio entre las partes.

»3. Ningún Estado podrá alegar la inmunidad de la jurisdicción de un tribunal de otro Estado después de haber realizado un acto procesal relativo al fondo, salvo que demuestre ante el tribunal que no pudo haber tenido conocimiento de los hechos en que puede fundarse una pretensión de inmunidad hasta después de haber realizado ese acto, en cuyo caso podrá alegar la inmunidad basándose en esos hechos si lo hace con la mayor prontitud posible.

»4. No se considerará que un Estado extranjero ha renunciado a la inmunidad si comparece ante un tribunal de otro Estado especialmente para afirmar la inmunidad o sus derechos sobre bienes.»

cional. Lo mismo podría decirse de una referencia rutinaria a una norma más fundamental tal como *pacta sunt servanda* o también «el principio del consentimiento de los Estados» a las que puedan referirse prácticamente todas las normas subsidiarias de derecho internacional. Una investigación retrospectiva de esa índole no parecía saludable ni útil. Un análisis podría mostrar que era poco de fiar, por no decir totalmente engañosa. La cuestión era dónde empezar y dónde detenerse en ese proceso retrospectivo.

217. Durante el debate, se señaló que el criterio adoptado por la Comisión de tratar los principios generales antes de pasar al examen de las diversas excepciones o limitaciones posibles a esos principios contaba con la aprobación general de la Sexta Comisión de la Asamblea General. Sin embargo, la manera en que se enunciaba el primer principio general en el proyecto de artículo 6 («Todo Estado goza de inmunidad de la jurisdicción de otro Estado *conforme a lo dispuesto en los presentes artículos**») suscitó en el seno de la Comisión ciertos reparos, por no decir divergencia de opiniones.

218. Un miembro de la Comisión mantuvo que el período de frase «conforme a lo dispuesto en los presentes artículos» supeditaba el artículo 6 a otras disposiciones del proyecto, con lo que no podía ya considerarse como proposición jurídica independiente o enunciación de una norma básica de derecho internacional. Esta disparidad de opiniones sobre la manera en que la primera norma general de inmunidad del Estado estaba enunciada en el artículo 6 persistía, a juicio de ese miembro, en lo referente al artículo 7, dado que este último era una consecuencia natural y un corolario necesario del artículo 6, que, sin embargo, la Comisión había aprobado provisionalmente para que pudieran proseguir sus trabajos sobre este tema.

219. Mientras que la mayoría de los miembros de la Comisión confirmaron su aprobación del criterio adoptado provisionalmente respecto del artículo 6, algunos de ellos expresaron dudas sobre tal criterio, según se reflejaba en el artículo 7 propuesto que figuraba a continuación. Sin embargo, otros miembros estimaron que en el artículo 7 se consideraba la norma relativa a la inmunidad del Estado desde un punto de vista diferente, al hacer hincapié en la obligación que incumbía a un Estado de abstenerse de ejercer jurisdicción en procedimiento incoado contra otro Estado. Por consiguiente, el artículo 7 servía para reforzar el efecto que había de atribuirse al derecho a la inmunidad estatal contenido en el artículo 6. Se observó asimismo que el artículo 7 se ocupaba también del problema de definir la naturaleza y el ámbito de las acciones jurídicas que constituían *legal proceedings against another State* (acciones judiciales contra otro Estado) a los efectos de las inmunidades jurisdiccionales.

220. En apoyo asimismo de ambos artículos, algunos miembros afirmaron que el artículo 6 constituía claramente una exposición general del principio jurídico del derecho a la inmunidad estatal y que representaba un método gradual y flexible para el enfoque de un tema tan complejo. Se expresó, así, la opinión de que el enfoque general de los artículos 6 y 7 representaba una fórmula de transacción satisfactoria, que abría bastante las puertas para que todos los puntos de vista pudieran conciliarse con relativa facilidad.

221. Se compartió en general la opinión de que el proyecto de artículo 8 relativo a la cuestión del consentimiento debería modificarse a fin de impedir que su primer párrafo («Ningún Estado ejercerá jurisdicción contra otro Estado sin el consentimiento de ese otro Estado») crease la impresión de que en dicho artículo se trataba de establecer una inmunidad absoluta o ilimitada. Se señaló también que, siguiendo el artículo 7, debería decirse «jurisdicción en un procedimiento incoado contra otro Estado», para no dar a entender que la jurisdicción se ejercía *contra* y no *respecto de* otro Estado.

222. Otro miembro de la Comisión, que rechazó también la idea de una inmunidad *absoluta*, pero defendió la noción de una inmunidad *completa*, disintió no obstante de la opinión reflejada en la «tendencia» a la restricción de los casos en que un Estado puede invocar la inmunidad ante tribunales extranjeros. Por consiguiene, no aceptó el criterio seguido en los proyectos de artículos existentes en los que, a su juicio, se subrayaba que la inmunidad jurisdiccional sólo existía en la medida en que así se decía en el proyecto de artículos. Prefería, en lugar de este criterio, el que se expresaba en el artículo 15 de la Convención europea sobre inmunidad de los Estados[666], de 1972, que establece el principio de que un Estado tiene derecho a inmunidad de la jurisdicción, excepto en diversos casos mencionados en los artículos 1 a 14 de dicha Convención. Dicho miembro consideró también inaceptable el concepto de «sumisión voluntaria» utilizado en el proyecto de artículo 9.

223. Sin embargo, se señaló que el concepto de sumisión voluntaria, según se expresaba en el artículo 9, era simplemente un aspecto del concepto del consentimiento y que podrían establecerse ciertas distinciones en los artículos 10 y 11. Si bien se reconoció en general que el artículo 11 relativo a la renuncia se ocupaba de un aspecto del método de expresar consentimiento, se dudó de que el artículo 10, relativo a las reconvenciones, pudiera también considerarse como medio de expresar consentimiento.

224. Se hizo observar, sin embargo, que la idea que informaba los artículos 8 a 11 era el consentimiento de un Estado al ejercicio de la jurisdicción, puesto que el Estado tenía derecho a la inmunidad con arreglo al derecho internacional. De ahí que inevitablemente hubiera cierta duplicación en los artículos, ya que todos ellos constituían, en cierto sentido, expresiones de diferentes maneras de manifestar consentimiento al ejercicio de jurisdicción en los procedimientos judiciales que afectaran a intereses de un Estado extranjero. Sin embargo, algunos miembros deseaban que se elaborasen más proyectos de

[666] Consejo de Europa, *Convention européenne sur l'immunité des Etats et protocole additionnel*, Série des traités européens, N.° 74, Estrasburgo, 1972.

artículo antes de aprobar el criterio reflejado en esos artículos. En particular, un miembro dudó de que fuera acertado que los artículos se basaran exclusivamente en la presunción de falta de consentimiento del Estado que realizara actividades en el territorio de otro Estado.

225. Aunque lo ideal sería que la Comisión tuviera ante sí todas las disposiciones del proyecto de artículos, o por lo menos de la parte III, que ha de tratar de las excepciones o limitaciones a los principios generales de inmunidad de los Estados, es evidente que el enfoque inductivo recomendado y adoptado por la Comisión supone un examen gradual de todos y cada uno de los principios jurídicos y de sus ramificaciones. Al igual que en todos los temas examinados hasta la fecha por la Comisión, en un informe anual no puede sino presentarse un cuadro fragmentario y necesariamente incompleto de la totalidad de la materia. El tema «Inmunidades jurisdiccionales de los Estados y de sus bienes» se ha estudiado con un criterio análogo. Se han examinado con meticulosa atención todos los aspectos de cada norma jurídica que se desprende de la práctica de los Estados. Cada año se prepara un informe siguiendo la dirección y el ámbito bosquejados y aprobados por la Asamblea General.

226. A la luz de los debates celebrados en la Comisión, el Relator Especial preparó y presentó para su examen por el Comité de Redacción una versión revisada (A/CN.4/L.337) de sus cinco proyectos iniciales de artículos[667], que redujo a los cuatro artículos siguientes: «Obligación de hacer efectiva la inmunidad del Estado» (art. 7)[668], «Consentimiento del Estado (art. 8)[669], «Manifestación del consentimiento» (art. 9)[670], y «Reconvenciones» (art. 10)[671]. Ni la Comisión ni su Comité de

[667] Vease *supra*, notas 661 a 665

[668] El proyecto de articulo 7 en su forma revisada dice

«*Articulo 7 —Obligacion de hacer efectiva la inmunidad del Estado*

»PARRAFO 1 VARIANTE A

»1 Todo Estado hara efectiva la inmunidad del Estado conforme al [a lo dispuesto en el] articulo 6 absteniendose de someter a otro Estado a la jurisdiccion de sus autoridades judiciales y administrativas normalmente competentes [o] y desautorizando la [sustanciacion] continuacion de cualquier procedimiento contra otro Estado

»PARRAFO 1 VARIANTE B

»1 Todo Estado hara efectiva la inmunidad del Estado conforme al articulo 6 absteniendose de someter a otro Estado a su jurisdiccion [y] o de autorizar que se sustancie un procedimiento contra otro Estado, aun cuando la autoridad ante la cual este pendiente el procedimiento sea competente

»2 A los efectos del parrafo 1, un procedimiento se entendera [se reputara] dirigido contra otro Estado, se designe o no a este como parte, siempre que ese procedimiento tenga efectivamente por objeto obligar a ese otro Estado a someterse a la jurisdiccion del lugar o a soportar las consecuencias de la resolucion judicial dictada por la autoridad competente que pueda [interesar] afectar a los derechos soberanos, intereses, bienes o actividades del Estado

»3 En particular, un procedimiento podra entenderse dirigido contra otro Estado [cuando sea] si es iniciado contra uno de sus organos, organismos o entidades que actuen en calidad de autoridad soberana, o contra uno de sus representantes por actos que estos hayan realizado como representantes del Estado, o [si] esta encaminado a privar a otro Estado de sus bienes de dominio publico o del uso de tales bienes que esten en su posesion o bajo su control »

NOTA —El parrafo 3 constituiria una variante del texto del apartado *a* del parrafo 1 del articulo 3 (v *supra*, nota 656)

[669] El proyecto de articulo 8 en su forma revisada dice

«*Articulo 8 —Consentimiento del Estado*

»1 [Sin perjuicio de lo dispuesto en la parte III del proyecto de articulos,] Salvo que los presentes articulos dispongan otra cosa, ningun Estado ejercera jurisdiccion en un procedimiento contra otro Estado [segun se define en el articulo 7] sin el consentimiento de ese otro Estado

»2 Podra ejercerse jurisdiccion en un procedimiento contra el Estado que consienta en someterse a su ejercicio »

[670] El proyecto de articulo 9 en su forma revisada dice

«*Articulo 9 —Manifestacion del consentimiento*

»1 Todo Estado podra dar su consentimiento al ejercicio de jurisdiccion por el tribunal de otro Estado conforme al parrafo 2 del articulo 8, expresa o tacitamente por inferencia necesaria de su propio comportamiento en relacion con el procedimiento en curso

»2 Podra darse el consentimiento de antemano mediante una disposicion expresa de un tratado o un acuerdo internacional o de un contrato celebrado por escrito, comprometiendose expresamente a someterse a la jurisdiccion o a renunciar a la inmunidad del Estado con respecto a uno o varios tipos de actividades

»3 Podra darse tambien el consentimiento despues de que haya surgido una controversia mediante la sumision efectiva a la jurisdiccion del tribunal o mediante una renuncia expresa a la inmunidad, [hecha por escrito o de otro modo,] para un asunto concreto del que conozca el tribunal

»4 Se entendera que un Estado ha dado su consentimiento al ejercicio de jurisdiccion por el tribunal de otro Estado mediante sumision voluntaria si ha promovido un procedimiento, intervenido en el o realizado un acto procesal en relacion con el fondo sin proponer la excepcion de inmunidad

»5 No se considerara que un Estado ha dado su consentimiento mediante sumision voluntaria o renuncia si comparece ante el tribunal de otro Estado especialmente para hacer valer su inmunidad o sus derechos sobre bienes y las circunstancias son tales que ese Estado habria tenido derecho a la inmunidad si se hubiera incoado el procedimiento contra el

»6 La falta de comparecencia de un Estado en un procedimiento incoado ante el tribunal de otro Estado no implica consentimiento al ejercicio de jurisdiccion por ese tribunal Tampoco podra considerarse como renuncia implicita a la inmunidad del Estado tal incomparecencia ni cualquier otro comportamiento distinto de la indicacion expresa de consentimiento conforme a lo dispuesto en los parrafos 2 y 3

»7 Todo Estado podra alegar la inmunidad o renunciar a ella en cualquier momento anterior al procedimiento o durante cualquier fase de este No obstante, ningun Estado podra alegar la inmunidad de la jurisdiccion del tribunal de otro Estado despues de haber realizado un acto procesal relativo al fono, salvo que demuestre ante el tribunal que no pudo haber tenido conocimiento de los hechos en que puede fundarse una demanda de inmunidad, en cuyo caso podra alegar la inmunidad basandose en esos hechos si lo hace con la mayor prontitud posible »

[671] El proyecto de articulo 10 en su forma revisada dice

«*Articulo 10 —Reconvenciones*

»1 En todo procedimiento promovido por un Estado, o en el que un Estado haya intervenido o realizado un acto en relacion con el fondo, ante un tribunal de otro Estado, podra ejercerse jurisdiccion respecto de cualquier reconvencion basada en la misma rela-

(Continua en la pagina siguiente)

Redacción han examinado estos textos (véase *supra*, párr. 12).

227. Por consiguiente, cuando el Comité de Redacción examine el resto de los proyectos de artículos de la parte II referente a los principios generales de la inmunidad del Estado, tendrá también a la vista esta versión revisada de los proyectos de artículos presentada por el Relator Especial.

(Continuación de la nota 671.)

ción jurídica o en los mismos hechos que la demanda principal, o si, de conformidad con las disposiciones de los presentes artículos, se hubiera podido ejercer jurisdicción si se hubiese promovido un procedimiento distinto ante ese tribunal.

»2. Se entenderá que un Estado qu formula reconvención en un procedimiento incoado ante un tribunal de otro Estado ha dado su consentimiento al ejercicio de jurisdicción por ese tribunal, con respecto no sólo a la reconvención sino también a la demanda principal basada en la misma relación jurídica o en los mismos hechos [que la reconvención].»

[672] Para el comentario a estos artículos, véase *Anuario... 1980*, vol. II (segunda parte), págs. 138 y ss., cap. VI, secc. B.

B.—Proyecto de artículos sobre las inmunidades jurisdiccionales de los Estados y de sus bienes[672]

PARTE I
INTRODUCCIÓN

Artículo 1.—Ambito de aplicación de los presentes artículos

Los presentes artículos se aplican a las cuestiones relativas a la inmunidad de un Estado y de sus bienes respecto de la jurisdicción de otro Estado.

PARTE II
PRINCIPIOS GENERALES

Artículo 6.—Inmunidad del Estado

1. Todo Estado goza de inmunidad de la jurisdicción de otro Estado conforme a lo dispuesto en los presentes artículos.

2. La inmunidad de un Estado se hará efectiva conforme a lo dispuesto en los presentes artículos.

Capítulo VII

ESTATUTO DEL CORREO DIPLOMÁTICO Y DE LA VALIJA DIPLOMÁTICA NO ACOMPAÑADA POR UN CORREO DIPLOMÁTICO

A.—Introducción

228. Se recordará que en su 31.° período de sesiones, en 1979[673], la CDI nombró al Sr. Alexander Yankov Relator Especial del tema del «Estatuto del correo diplomático y de la valija diplomática no acompañada por un correo diplomático». En su 32.° período de sesiones, en 1980, la Comisión tuvo a la vista un informe preliminar presentado por el Relator Especial[674] y además un documento de trabajo preparado por la secretaría[675]. El informe preliminar fue examinado por la Comisión en ese período de sesiones y hubo un debate general sobre las cuestiones planteadas en el informe y sobre los aspectos relacionados con el tema en general[676].

229. La Asamblea General, en el apartado *f* del párrafo 4 de la resolución 35 /163, de 15 de diciembre de 1980, recomendó que la Comisión, teniendo en cuenta los comentarios presentados por escrito por los gobiernos y las opiniones expresadas en los debates celebrados en la Asamblea General, continuase su labor sobre el tema con miras a la posible elaboración de un instrumento jurídico adecuado.

B.—Examen del tema en el actual período de sesiones

230. En el actual período de sesiones, la Comisión tuvo ante sí el segundo informe presentado por el Relator Especial (A/CN.4/347 y Add.1 y 2)[677], que comprende el texto de seis proyectos de artículos propuestos que constituyen la parte I titulada «Disposiciones generales»: «Ambito de aplicación de los presentes artículos» (art. 1), «Correos y valijas no comprendidos en el ámbito de aplicación de los presentes artículos» (art. 2), «Términos empleados» (art. 3), «Libertad de comunicación para todos los fines oficiales realizada por medio de correos diplomáticos y valijas diplomáticas» (art. 4), «Obligación de respetar el derecho internacional y las leyes y reglamentos del Estado receptor y el Estado de tránsito» (art. 5), y «No discriminación y reciprocidad» (art. 6).

231. En el segundo informe, en el que se examinaba en primer lugar el ámbito del proyecto de artículos, se hacía un planteamiento global de la cuestión, para lo cual se estudiaban detenidamente las convenciones multilaterales pertinentes[678] como fundamento jurídico para un régimen uniforme aplicable al estatuto del correo y la valija. A continuación se estudiaba la definición de los términos «correo diplomático» y «valija diplomática» así como otros términos que habían de utilizarse en el proyecto de artículos sobre la base de los trabajos preparatorios de las disposiciones pertinentes de las convenciones aludidas. Por último, se examinaban en el informe los principios generales que informan esas convenciones y que deben quedar incorporados también en el presente proyecto de artículos.

232. El segundo informe presentado por el Relator Especial fue examinado por la Comisión en sus sesiones 1691.ª, 1693.ª y 1694.ª, celebradas los días 15, 17 y 20 de julio de 1981. Al presentar el informe, le Relator Espeical indicó que la aprobación provisional por la Comisión de los proyectos de artículos 1 a 6 podía proporcionar una base de trabajo útil para la continuación de la labor sobre otros artículos que constituirían la parte II relativa al estatuto del correo diplomático y la parte III relativa al estatuto de la valija.

1. Ambito de aplicacion del proyecto de articulos

233. Con respecto al ámbito del proyecto de artículos, el Relator Especial propuso, según se ha indicado antes en el párrafo 230, dos proyectos de artículos, a saber: «Ambito de aplicación de los presentes artículos» (art. 1) y «Correos y valijas no comprendidos en el ámbito de aplicación de los presentes artículos» (art. 2)[679].

234. Al presentar el proyecto de artículo 1, el Relator Especial señaló que el párrafo 1, que tenía por objeto

---

[673] Para la reseña historica de los trabajos de la Comision sobre el tema hasta 1980, vease *Anuario 1979*, vol II (segunda parte), pags 204 y 205, parrs 149 a 155, y *Anuario 1980*, vol II (segunda parte), pags 158 a 161, parrs 145 a 176

[674] *Anuario 1980*, vol II (primera parte), pag 243, documento A/CN 4/335

[675] A/CN 4/WP 5

[676] Vease una reseña de ese debate en *Anuario 1980*, vol II (segunda parte), pags 159 a 161, parrs 162 a 176

[677] Reproducido en *Anuario 1981*, vol II (primera parte)

[678] Convencion de Viena sobre relaciones diplomaticas, de 18 de abril de 1961 (Naciones Unidas, *Recueil des Traites*, vol 500, pag 162), Convencion de Viena sobre relaciones consulares, de 24 de abril de 1963 (*ibid*, vol 596, pag 392), Convencion de 1969 sobre las misiones especiales [resolucion 2530 (XXIV) de la Asamblea General, de 8 de diciembre de 1969, anexo], Convencion de Viena sobre la representacion de los Estados en sus relaciones con las organizaciones internacionales de caracter universal, de 14 de marzo de 1975 [*Documentos Oficiales de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre la representacion de los Estados en sus relaciones con las organizaciones internacionales*, vol II, *Documentos de la Conferencia* (publicacion de las Naciones Unidas, N.° de venta S 75 V 12), pag 205]

[679] El texto de los proyectos de articulos 1 y 2 propuestos es el siguiente *(Continua en la pagina siguiente)*

garantizar la aplicación del principio de la libertad de comunicación por medio del correo diplomático y la valija diplomática, ofrecía toda una serie de medios de comunicación oficial. El párrafo 2 del artículo 1 constituía una cláusula de asimilación explícita y descriptiva que permitía que las reglas relativas al correo diplomático y a la valija diplomática fuesen aplicables a los correos y valijas utilizados por las oficinas consulares y otras misiones y delegaciones. Aunque, según dijo, la disposición habría podido redactarse en términos más concisos, había sido presentada en forma más detallada con objeto de poner más claramente de manifiesto sus propósitos en la actual fase inicial de examen del tema.

235. Si bien muchos miembros de la Comisión estuvieron de acuerdo en general con la propuesta del Relator Especial, algunos expresaron dudas en cuanto a la conveniencia de hablar de comunicaciones «con otros Estados o con organizaciones internacionales»; a su juicio, el ámbito de aplicación del proyecto de artículos debería estar circunscrito a las comunicaciones del Estado con sus misiones y representaciones en el extranjero. Un miembro de la Comisión consideró que el ámbito de aplicación previsto en los artículos era demasiado amplio porque incluía todo tipo de comunicaciones de los Estados.

236. El Relator Especial señaló que el párrafo 1 del proyecto de artículo 2 puntualizaba que los artículos no se aplicarán a los correos y valijas utilizados para todos los fines oficiales por las organizaciones internacionales, y que el párrafo 2 enunciaba una cláusula de salvaguardia. Varios miembros de la Comisión expresaron, no obstante, reservas con respecto a la exclusión del ámbito de aplicación del proyecto de artículos de los correos y valijas utilizados para fines oficiales por las organizaciones internacionales. Si bien reconocían que la inclusión de las organizaciones internacionales en el campo de aplicación del proyecto de artículos podría presentar ciertas dificultades, opinaban que antes de tomar una decisión definitiva debería determinarse la importancia de esas dificultades. Se señaló que, a menos que pudieran aducirse razones justificadas para ello, los correos y las valijas de las organizaciones internacionales que desempeñan una activa función en el mundo contemporáneo no debían quedar excluidas. Un miembro de la Comisión expuso el parecer, sin embargo, de que en vista de que las comunicaciones de las organizaciones internacionales no debían considerarse secretas o confidenciales, tal vez fuera posible tratarlas del mismo modo que a los Estados.

237. En relación con este punto, varios miembros de la Comisión señalaron que en el artículo deberían mencionarse también los «otros sujetos de derecho internacional» de modo que quedaran también salvaguardados los intereses de entidades tales como la OLP y el Consejo para Namibia, además de los de las organizaciones internacionales.

2. Terminos empleados

238. Por lo que respecta a la definición de los términos «correo diplomático», «valija diplomática», etc., el Relator Especial propuso un proyecto de artículo sobre «Términos empleados» (art. 3)[680].

(Continuacion de la nota 679)

«*Articulo 1 —Ambito de aplicacion de los presentes articulos*

»1 Los presentes articulos se aplicaran a las comunicaciones de los Estados para todos los fines oficiales con sus misiones diplomaticas, oficinas consulares, misiones especiales u otras misiones o delegaciones, dondequiera que se encuentren, o con otros Estados o con organizaciones internacionales, asi como a las comunicaciones oficiales de esas misiones y delegaciones con el Estado que envia o entre ellas, por medio de correos diplomaticos y valijas diplomaticas

»2 Los presentes articulos se aplicaran tambien a las comunicaciones de los Estados para todos los fines oficiales con sus misiones diplomaticas, oficinas consulares, misiones especiales u otras misiones o delegaciones, dondequiera que se encuentren, y con otros Estados o con organizaciones internacionales, asi como a las comunicaciones oficiales de esas misiones y delegaciones con el Estado que envia o entre ellas, plor medio de correos y valijas consulares y de correos y valijas de las misiones especiales u otras misiones o delegaciones

»*Articulo 2 —Correos y valijas no comprendidos en el ambito de aplicacion de los presentes articulos*

»1 Los presentes articulos no se aplicaran a los correos y valijas utilizados para todos los fines oficiales por organizaciones internacionales

»2 El hecho de que los presentes articulos no se apliquen a los correos y valijas utilizados para todos los fines oficiales por organizaciones internacionales no afectara

»*a*) al estatuto juridico de tales correos y valijas,

»*b*) a la aplicacion de tales correos y valijas de cualesquiera normas enunciadas en los presentes articulos con respecto a las facilidases, privilegios e inmunidades que se concedan en virtud del derecho internacional independientemente de los presentes articulos »

[680] El proyecto de articulo 3 propuesto dice lo siguiente

«*Articulo 3 —Terminos empleados*

»1 Para los efectos de los presentes articulos

»1) se entiende por "correo diplomatico" una persona debidamente autorizada por las autoridades competentes del Estado que envia y provista de un documento oficial que asi lo acredite en el que conste su condicion de tal y el numero de bultos que constituyan la valija diplomatica, a quien se confia la custodia, el transporte y la entrega de la valija diplomatica o la transmision de un mensaje verbal oficial a la mision diplomatica, la oficina consular, la mision especial u otras misiones o delegaciones del Estado que envia, dondequiera que se encuentren, asi como a otros Estados y a organizaciones internacionales, y a quien el Estado receptor o el Estado de transito conceden facilidades, privilegios e inmunidades en el desempeño de sus funciones oficiales

»2) se entiende por "correo diplomatico *ad hoc*" un funcionario del Estado que envia a quien se ha encargado la funcion de correo diplomatico para un caso especial solamente, y que dejara de gozar de las facilidades, los privilegios y las inmunidades concedidos por el Estado receptor o el Estado de transito a un correo diplomatico cuando haya entregado al destinatario la valija diplomatica que se le haya confiado,

»3) se entiende por "valija diplomatica" todos los bultos que contengan correspondencia oficial, documentos u objetos destinados exclusivamente al uso oficial y que vayan provistos de signos exteriores visibles indicadores de su caracter, utilizados para las comunicaciones entre el Estado que envia y sus misiones diplomaticas, oficinas consulares, misione especiales u otras misiones o delegaciones, dondequiera que se encuentren, asi como con otros Estados o con organizaciones internacionales, expedidos por medio de un correo diplomatico o del comandante de un buque o una aeronave comercial o remitidos por via postal, transporte terrestre o porte

239. Algunos miembros de la Comisión opinaron que tal vez no convendría incluir normas sustantivas en una disposición sobre definiciones, y se refirieron concretamente a los apartados 1, 2, 3 y 7 del párrafo 1 del artículo 3. Un miembro sugirió el empleo de los términos «correo de gobierno» y «valija de gobierno» en tanto que otro se mostró partidario del término «correo oficial» y «valija oficial». A juicio de un tercer miembro, no era necesario inventar nuevos términos, dado que los términos «correo diplomático» y «valija diplomática» estaban ya perfectamente establecidos. Refiriéndose al apartado 7, algunos miembros expresaron reservas con respecto al requisito del «consentimiento» del Estado de tránsito, que podría imponer restricciones indebidas al Estado que envía. Por último, se dijo que tal vez convendría suprimir algunos de los términos que figuraban en la lista de los apartados.

240. Se señaló, sin embargo, que las nociones de «correo diplomático» y de «valija diplomática» estaban ya aceptadas en la práctica de los Estados y entre el público en general y habían adquirido autoridad jurídica. Se sugirió en consecuencia la conveniencia de aprobarlos como términos básicos relativos al correo y a la valija y de aplicar, por medio de una fórmula de asimilación como la contenida en el párrafo 2 del artículo 1, el régimen que rige el correo diplomático y la valija diplomática a todas las demás clases de correos y valijas utilizados por los Estados para comunicarse con sus misiones en el extranjero.

241. En cuanto a la redacción de los artículos propuestos y a las definiciones de otros términos, el Relator Especial dijo que, tras haber examinado nuevamente la cuestión, le parecía conveniente introducir algunas mejoras. Sugirió que el párrafo 1 del artículo 1 podría mejorarse limitando la red de comunicaciones a las que se establecieran entre el Estado que envía y sus misiones, y entre éstas, dondequiera que se encontraren, y que el párrafo 2 podría abreviarse. Por lo que respecta al artículo 3, el Relator Especial señaló que la lista de términos podría ser más concisa, y que ciertos términos, cómo «Estado de tránsito», «tercer Estado», etc., deberían estar bien determinados.

---

aéreo y a los que el Estado receptor o el Estado de tránsito conceden facilidades, privilegios e inmunidades en el desempeño de su función oficial;

»4) se entiende por "Estado que envía" el Estado que expide una valija diplomática, con o sin un correo, a su misión diplomática, oficina consular, misión especial u otras misiones o delegaciones, dondequiera que se encuentren, y a otros Estados o a organizaciones internacionales;

»5) se entiende por "Estado receptor" el Estado en cuyo territorio:

»*a*) se encuentra la misión diplomática, la oficina consular, la misión especial o la misión permanente, o

»*b*) se celebra la reunión de un órgano o una conferencia;

»6) se entiende por "Estado huésped" el Estado en cuyo territorio:

»*a*) una organización tiene su sede o una oficina, o

»*b*) se celebra la reunión de un órgano o una conferencia;

»7) se entiende por "Estado de tránsito" el Estado por cuyo territorio y con cuyo consentimiento el correo diplomático o la valija diplomática pasan al Estado receptor;

»8) se entiende por "tercer Estado" todo Estado distinto del Estado que envía, el Estado receptor y el Estado de tránsito;

»9) se entiende por "misión diplomática" una misión permanente en el sentido de la Convención de Viena sobre relaciones diplomáticas, de 18 de abril de 1961;

»10) se entiende por "oficina consular" todo consulado general, consulado, viceconsulado o agencia consular en el sentido de la Convención de Viena sobre relaciones consulares, de 24 de abril de 1963;

»11) se entiende por "misión especial" una misión temporal, que tenga carácter representativo del Estado, enviada por un Estado ante otro Estado con el consentimiento de este último para tratar con él asuntos determinados o realizar ante él un cometido determinado;

»12) se entiende por "misión", según el caso, la misión permanente o la misión permanente de observación;

»13) se entiende por "misión permanente" una misión de índole permanente, que tenga carácter representativo del Estado, enviada por un Estado miembro de una organización internacional ante esa organización;

»14) se entiende por "misión permanente de observación" una misión de índole permanente, que tenga carácter representativo del Estado, enviada ante una organización internacional por un Estado no miembro de esa organización;

»15) se entiende por "delegación", según el caso, la delegación en un órgano o la delegación en una conferencia;

»16) se entiende por "delegación en un órgano" la delegación enviada por un Estado para participar en su nombre en las deliberaciones del órgano;

»17) se entiende por "delegación de observación", según el caso, la delegación de observación en un órgano o la delegación de observación en una conferencia;

»18) se entiende por "delegación de observación en un órgano" la delegación enviada por un Estado para participar en su nombre como observadora en las deliberaciones del órgano;

»19) se entiende por "delegación en una conferencia" la delegación enviada por un Estado para participar en su nombre en las deliberaciones de la conferencia;

»20) se entiende por «delegación de observación en una conferencia» la delegación enviada por un Estado para participar en su nombre como observadora en las deliberaciones de la conferencia;

»21) se entiende por "organización internacional" una organización intergubernamental;

»22) se entiende por «órgano»:

»*a*) cualquier órgano principal o subsidiario de una organización internacional, o

»*b*) cualquier comisión, comité o subgrupo de uno de tales órganos en el que Estados sean miembros;

»23) se entiende por "conferencia" una conferencia de Estados.

»2. Las disposiciones de los apartados 1, 2 y 3 del párrafo 1, relativas a las expresiones "correo diplomático", "correo diplomático *ad hoc*" y "valija diplomática", también son aplicables al correo consular y el correo consular especial, a los correos y los correos *ad hoc* de misiones especiales y otras misiones o delegaciones y a la valija consular y las valijas de misiones especiales y otras misiones y delegaciones del Estado que envía.

»3. Las disposiciones de los párrafos 1 y 2 de este artículo sobre los términos empleados en los presentes artículos se entenderán sin perjuicio del empleo de esos términos o del sentido que se les pueda dar en otros instrumentos internacionales o en el derecho interno de cualquier Estado.»

3. Principios generales

242. Con respecto a los principios generales del proyecto de artículos, el Relator Especial propuso tres artículos, a saber «Libertad de comunicación para todos los fines oficiales realizada por medio de correos diplomáticos y valijas diplomáticas» (art. 4)[681], «Obligación de respetar el derecho internacional y las leyes y reglamentos del Estado receptor y el Estado de tránsito» (art. 5)[682], y «No discriminación y reciprocidad» (art. 6)[683].

243. Si bien muchos miembros de la Comisión pensaron en general que los principios enunciados en estos artículos constituían una base sólida para toda la codificación del tema, otros expresaron la opinión de que debería preverse también un artículo en que se enunciaran las obligaciones del Estado que envía a fin de asegurar el debido equilibrio entre los derechos y las obligaciones de los Estados que envían y los Estados receptores. Se observó en este contexto que se abusaba a veces del correo y de la valija y que se podrían reforzar las salvaguardias que deberían preverse en el proyecto de artículos.

244. Se hizo referencia a este respecto a la disposición del párrafo 3 del artículo 35 de la Convención de Viena sobre relaciones consulares, de 1963, en virtud de la cual la valija puede ser abierta en determinadas circunstancias. El Relator Especial indicó no obstante que, tras haber estudiado unos 110 tratados bilaterales, había comprobado que, de esos tratados, 92 contenían disposiciones análogas a la del párrafo 3 del artículo 27 de la Convención de Viena sobre relaciones diplomáticas, de 1961, en que se estipulaba una inviolabilidad incondicional, mientras que en los 18 restantes había disposiciones que, en una u otra forma, se apartaban de tal inviolabilidad incondicional, pero que siempre eran más restrictivas que las de la Convención de Viena de 1963. Dado el cuadro objetivo de la situación, llegó a la conclusión de que, si bien era perfectamente legítimo referirse a la posibilidad de abusos, no debía exagerarse indebidamente.

4. Otras observaciones relativas al estudio del tema

245. Muchos miembros de la Comisión consideraron que el método aplicado por el Relator Especial era bueno y que se adaptaba bien a la preparación del proyecto de artículos sobre el tema. Se dijo, por ejemplo, que el Relator Especial había logrado demostrar que el problema podía tratarse con amplitud y uniformidad. Otro miembro opinó que la presentación del Relator Especial le había permitido comprender por qué la Asamblea General y la Comisión habían concedido tanta importancia a ese tema, habida cuenta del cuerpo de normas jurídicas que ya existía.

246. Un pequeño número de miembros de la Comisión observaron no obstante que, si bien el establecimiento de una serie de normas que abarcasen todas las comunicaciones oficiales podía ofrecer ventajas, tales normas podían también desvirtuar la protección concedida a esas comunicaciones por la reglamentación actual. Un orador se preguntó si era necesario preparar un proyecto de artículos tan detallado como el que proponía el Relator Especial, dado que la mayoría de los problemas ya estaban claramente tratados en las convenciones existentes. Se señaló que el tema debía examinarse detenidamente y que la Comisión debía estudiarlo con el mayor cuidado.

247. Un miembro de la Comisión expresó asimismo la opinión de que el método propuesto por el Relator Especial no era inductivo ni deductivo, sino analítico. Tomar cuatro artículos de cuatro convenciones diferentes y procurar refundir algunas de sus disposiciones en un solo artículo aplicable a todas las situaciones conduciría inevitablemente a una confusión. Subrayó la importan-

---

[681] El proyecto de artículo 4 propuesto dice lo siguiente

«Artículo 4 —Libertad de comunicación para todos los fines oficiales realizada por medio de correos diplomáticos y valijas diplomáticas

»1 El Estado receptor permitirá y protegerá la libre comunicación del Estado que envía para todos los fines oficiales con sus misiones diplomáticas, oficinas consulares y otras misiones o delegaciones, así como entre esas misiones, oficinas consulares y delegaciones, dondequiera que se encuentren, o con otros Estados o con organizaciones internacionales, conforme a lo dispuesto en el artículo 1

»2 El Estado de tránsito facilitará la libre comunicación por su territorio realizada por medio de los correos diplomáticos y las valijas diplomáticas a que se refiere el párrafo 1 de este artículo »

[682] El proyecto de artículo 5 propuesto dice lo siguiente

«Artículo 5 —Obligación de respetar el derecho internacional y las leyes y reglamentos del Estado receptor y el Estado de tránsito

»1 Sin perjuicio de sus privilegios e inmunidades, el correo diplomático deberá respetar las normas de derecho internacional y las leyes y reglamentos del Estado receptor y el Estado de tránsito

»2 El correo diplomático también está obligado a no inmiscuirse en los asuntos internos del Estado receptor y el Estado de tránsito

»3 El alojamiento temporal del correo diplomático no deberá ser utilizado de manera incompatible con sus funciones tal como están enunciadas en los presentes artículos, en las disposiciones pertinentes de la Convención de Viena sobre relaciones diplomáticas o en otras normas de derecho internacional general o en los acuerdos particulares que estén en vigor entre el Estado que envía y el Estado receptor o el Estado de tránsito »

[683] El proyecto de artículo 6 propuesto dice lo siguiente

«Artículo 6 —No discriminación y reciprocidad

»1 En la aplicación de las disposiciones de los presentes artículos no se hará ninguna discriminación entre los Estados con respecto al trato de los correos diplomáticos y las valijas diplomáticas

»2 Sin embargo, no se considerará discriminatorio

»*a*) que el Estado receptor aplique restrictivamente cualquiera de las disposiciones de los presentes artículos porque así se aplique esa disposición a sus correos diplomáticos y valijas diplomáticas en el Estado que envía,

»*b*) que, por costumbre o acuerdo, los Estados modifiquen entre sí el alcance de las facilidades, los privilegios y las inmunidades aplicables a sus correos diplomáticos y valijas diplomáticas, siempre que tal modificación no sea incompatible con el objeto y el fin de los presentes artículos y no afecte al disfrute de los derechos ni al cumplimiento de las obligaciones de terceros Estados »

cia de proceder a un examen empírico basado en un criterio funcional.

248. Por último, por sugerencia del Relator Especial, la Comisión pidió a la Secretaría:

a) que pusiese al día la compilación de las disposiciones pertinentes de tratados multilaterales y bilaterales en la esfera del derecho diplomático y consular preparada anteriormente por el Relator Especial;

b) que solicitase a los Estados información sobre las leyes, reglamentos, procedimientos y prácticas así como información sobre decisiones judiciales, sentencias arbitrales y correspondencia diplomática relativa al trato del correo diplomático y de la valija diplomática.

249. Al concluir el debate, la Comisión decidió remitir los artículos 1 a 6 al Comité de Redacción (véase *supra*, párr. 12).

Capítulo VIII

OTRAS DECISIONES Y CONCLUSIONES

A.—Relaciones entre los Estados y las organizaciones internacionales (segunda parte del tema)

250. El Relator Especial de la segunda parte del tema «Relaciones entre los Estados y las organizaciones internacionales» continuó su estudio de esta cuestión y recibió de la Secretaría documentación concerniente al tema. El Relator Especial pidió a la Secretaría que, para ayudarle en sus ulteriores trabajos, continuase sus investigaciones y estudios en esta esfera.

B.—Programa y métodos de trabajo de la Comisión

251. En su 1650.ª sesión, celebrada el 13 de mayo de 1981, la Comisión decidió constituir un Grupo de Planificación de la Mesa Ampliada para el período de sesiones en curso. El Grupo estuvo integrado por el Sr. Robert Q. Quentin-Baxter (Presidente), el Sr. Julio Barboza, el Sr. Mohammed Bedjaoui, el Sr. Laurel B. Francis, el Sr. Frank X. J. C. Njenga, el Sr. C. W. Pinto, el Sr. Willem Riphagen, el Sr. Milan Sahović, el Sr. Abdul Hakim Tabibi, el Sr. Nikolai Ushakov y Sir Francis Vallat. Se encomendó al Grupo la tarea de examinar, entre otras cosas, el programa y los métodos de trabajo de la Comisión y de presentar su informe al respecto a la Mesa Ampliada. El Grupo de Planificación se reunió el 15 de mayo y el 17 de julio de 1981. Los miembros de la Comisión que no eran miembros del Grupo fueron invitados a asistir a las sesiones y varios de ellos participaron en éstas.

252. Por recomendación del Grupo de Planificación, la Mesa Ampliada recomendó a la Comisión que se incluyeran, en su informe a la Asamblea General sobre la labor realizada en el período de sesiones en curso, los párrafos 253 a 261 *infra*. En su 1696.ª sesión, celebrada el 22 de julio de 1981, la Comisión examinó las recomendaciones de la Mesa Ampliada y, basándose en esas recomendaciones, aprobó los párrafos siguientes.

253. Al examinar la cuestión de su programa de trabajo para su 34.º período de sesiones, en 1982, la Comisión tuvo en cuenta que su actual período de sesiones es el último antes de que termine el presente mandato de los miembros de la Comisión. Como órgano permanente, y sin querer prejuzgar la libertad de acción de los miembros que la compongan cuando quede nuevamente constituida en 1982, la Comisión ha llegado a las conclusiones que se indican más adelante para garantizar la continuidad de la labor sobre los temas que forman parte de su actual programa de trabajo. Asimismo, la Comisión ha reafirmado su decisión, que consta en anteriores informes[684], de que un Relator Especial que sea reelegido por la Asamblea General como miembro de la Comisión debe continuar su trabajo sobre el tema que se le haya asignado, a menos que la Comisión, tal como esté constituida entonces, decida otra cosa en su 34.º período de sesiones.

254. Además, al examinar la cuestión de su programa de trabajo para su 34.º período de sesiones, la Comisión tuvo en cuenta los objetivos y prioridades generales que ella, con la aprobación de la Asamblea General, había establecido en anteriores períodos de sesiones, y las recomendaciones contenidas en la resolución 35/163 de la Asamblea General, de 15 de diciembre de 1980, así como el estado de los trabajos realizados hasta el actual período de sesiones en lo tocante al estudio de los temas de que se ocupa en la actualidad. A este respecto, tal como recomendó la Asamblea General en la resolución 35/163, la Comisión ha completado, en su actual período de sesiones, la segunda lectura del proyecto de artículos sobre el tema de la «Sucesión de Estados en lo que respecta a materias distintas de los tratados», aprobado en primera lectura en sus períodos de sesiones 31.º y 32.º, teniendo en cuenta las observaciones comunicadas por escrito por los gobiernos y las opiniones expresadas en los debates celebrados en la Asamblea General. Ese proyecto de artículos se titula «Proyecto de artículos sobre la sucesión de Estados en materia de bienes, archivos y deudas de Estado». La Comisión ha completado así su trabajo sobre este tema antes de la expiración del mandato de sus actuales miembros, tal como había previsto en 1977.

255. En lo que respecta al tema «Cuestión de los tratados celebrados entre Estados y organizaciones internacionales o entre dos o más organizaciones internacionales», la Comisión, tal como había recomendado la Asamblea General en la resolución 35/163, comenzó en su actual período de sesiones la segunda lectura del proyecto de artículos sobre los tratados celebrados entre Estados y organizaciones internacionales o entre organizaciones internacionales, atendiendo a las observaciones escritas recibidas de los gobiernos y a las opiniones expresadas en los debates celebrados en la Asamblea General, así como a las observaciones escritas recibidas de las principales organizaciones internacionales. La

---

[684] Véase, por ejemplo, *Documentos Oficiales de la Asamblea General, octavo período de sesiones, Suplemento N.º 9* (A/2456), pág. 31, pár. 172; *Anuario... 1966*, vol. II, pág. 302, documento A/6309/Rev.1, segunda parte, párr. 73; *Anuario... 1971*, vol. II (primera parte), pág. 379, documento A/8410/Rev.1, párr. 132.

Comisión ha completado en su actual período de sesiones la segunda lectura de los artículos 1 a 26 del proyecto de artículo correspondiente y se propone dedicar principalmente su atención a este tema en su período de sesiones de 1982 con miras a completar la segunda lectura de los restantes artículos del proyecto y el Anexo, sobre la base del nuevo informe que presentará el Relator Especial y a la vista de los comentarios y las observaciones de los gobiernos y las organizaciones internacionales interesadas. De este modo se completará el trabajo de la Comisión sobre este tema. Tal como antes se indica (cap. III, párr. 106), la Comisión decidió en su actual período de sesiones que se recordara a los gobiernos y las principales organizaciones internacionales la petición para que presentaran comentarios y observaciones por escrito sobre los artículos 61 a 80 y el Anexo del proyecto de artículos antes mencionado.

256. Aunque, según se ha indicado antes, la Comisión se propone, de conformidad con la resolución 35/163 de la Asamblea General, dedicar principalmente su atención en su período de sesiones de 1982 al tema «Cuestión de los tratados celebrados entre Estados y organizaciones internacionales o entre dos o más organizaciones internacionales», tiene también el propósito de continuar el estudio de otros temas de su actual programa de trabajo, en la forma siguiente:

a) En el actual período de sesiones, la Comisión ha proseguido su labor sobre el tema de la «Responsabilidad de los Estados», basándose en el segundo informe presentado por el Relator Especial, que contenía un proyecto de artículos propuesto, con miras a empezar la preparación de un proyecto de artículos relativo a la segunda parte del proyecto sobre la responsabilidad de los Estados por hechos internacionalmente ilícitos (Contenido, formas y grados de la responsabilidad internacional), según había recomendado la Asamblea General en su resolución 35/163. De este modo, la Comisión ha tenido en cuenta, según había recomendado también la Asamblea General, la necesidad de una segunda lectura del proyecto de artículos que constituye la primera parte del proyecto (Origen de la responsabilidad internacional), cuya primera lectura había completado la Comisión en su 32.° período de sesiones. En el informe sobre la labor realizada en su 32.° período de sesiones, la Comisión había expresado la esperanza de poder proceder en su 34.° período de sesiones, a la vista de los comentarios y observaciones por escrito de los gobiernos, así como de las opiniones expresadas por éstos en la Asamblea General, a una segunda lectura de los proyectos de artículos que constituyen la primera parte del proyecto[685]. No obstante, habida cuenta del reducido número de comentarios y observaciones por escrito que se han recibido de los Estados hasta la fecha sobre esos artículos y de la conveniencia de adelantar el trabajo sobre la segunda parte del proyecto, la Comisión considera que el Relator Especial debería, por el momento, seguir concentrando principalmente su atención en el desarrollo de la segunda parte del proyecto. La Comisión se propone llevar adelante en su 34.° período de sesiones sus trabajos sobre este tema, basándose en el nuevo informe que presente el Relator Especial.

b) La Comisión prosiguió en su actual período de sesiones su labor sobre el tema «Responsabilidad internacional por las consecuencias perjudiciales de actos no prohibidos por el derecho internacional», sobre la base del segundo informe presentado por el Relator Especial. La Comisión continuará en su próximo período de sesiones el estudio del tema sobre la base de otro informe que ha de preparar el Relator Especial con miras a la elaboración de un proyecto de artículos sobre este tema.

c) Debido a la renuncia que el Relator Especial del tema «Derecho de los usos de los cursos de agua internacionales para fines distintos de la navegación» presentó como miembro de la Comisión a raíz de su elección para la Corte Internacional de Justicia, la Comisión no ha podido proceder al estudio del tema durante el actual período de sesiones. Tiene el propósito de proseguir en sus próximos períodos de sesiones, sobre la base del informe que presente el nuevo Relator Especial que se designe, la elaboración de un proyecto de artículos sobre el tema que había iniciado en su 32.° período de sesiones[686].

d) En lo que se refiere al tema de las «Inmunidades jurisdiccionales de los Estados y de sus bienes», la Comisión continuó en el actual período de sesiones su estudio del tema, basándose en el tercer informe presentado por el Relator Especial. Se propone llevar adelante ese estudio en su 34.° período de sesiones fundándose en los informes preparados por el Relator Especial con miras a proceder a la preparación de un proyecto de artículos sobre el tema, que la Comisión inició en su 32.° período de sesiones.

e) La Comisión prosiguió en su actual período de sesiones sus trabajos sobre el tema «Estatuto del correo diplomático y de la valija diplomática no acompañada por un correo diplomático», sobre la base del segundo informe preparado por el Relator Especial. Se calcula que en su 34.° período de sesiones la Comisión continuará su estudio del tema con miras a la elaboración de un proyecto de artículos sobre la materia.

f) El Relator Especial para la segunda parte del tema «Relaciones entre los Estados y las organizaciones internacionales» continuará su estudio de la materia y, si ese estudio lo requiere, presentará un informe preliminar a la Comisión.

257. Por lo que se refiere a la asignación de tiempo en su 34.° período de sesiones para los temas antes mencionados en los párrafos 255 y 256, la Comisión tomará las decisiones oportunas al principio de ese período de sesiones cuando determine la organización de sus trabajos. De todos modos, la Comisión no ignora que, con el tiempo de que se dispone, tal vez no sea posible ocuparse de todos los temas mencionados en el párrafo 256. La

[685] *Anuario... 1980,* vol. II (segunda parte), pág. 163, párr. 182.

[686] El anterior Relator Especial presentó sobre este tema un tercer informe cuya preparación había iniciado antes de dimitir de su cargo de miembro de la Comisión. Ese informe se distribuirá con la signatura A/CN.4/348.

Comisión cree, además, que puede hacer una labor mejor y lograr a la larga mayores resultados concentrando su atención en un menor número de temas en cada período de sesiones.

258. En lo que se refiere al programa a largo plazo de la Comisión, cabe prever que en su 34.° período de sesiones, primero del mandato de los miembros de la Comisión que ha de elegir la Asamblea General en su trigésimo sexto período de sesiones, la Comisión estudiará el establecimiento de los objetivos y prioridades generales que habrán de servir de guía para su estudio de los temas de su actual programa de trabajo en los períodos de sesiones venideros, teniendo en cuenta las recomendaciones pertinentes de la Asamblea General. Cabe recordar que, en 1975, la Comisión examinó una serie de propuestas para completar en primera o en segunda lectura proyectos de artículos en las esferas de la responsabilidad de los Estados, la sucesión de Estados en lo que respecta a materias distintas de los tratados, la cláusula de la nación más favorecida y la cuestión de los tratados celebrados entre Estados y organizaciones internacionales o entre dos o más organizaciones internacionales, hasta la expiración en 1981 de su mandato de cinco años[687]. Como ese mandato está llegando ahora a su término, cabe señalar que esos objetivos, fijados en 1975 y reafirmados en 1977, han sido en gran parte alcanzados[688]. El establecimiento, en conformidad con las disposiciones pertinentes de la Asamblea General, de objetivos y prioridades generales que orienten el programa de trabajo que ha de realizar la Comisión durante el mandato de sus miembros, o para un período más prolongado si fuera conveniente, parece un método eficaz y práctico de planear y llevar a cabo en tiempo oportuno el programa de trabajo de la Comisión.

259. En virtud de la resolución 34/142 de la Asamblea General, el 17 de diciembre de 1979, titulada «Coordinación en materia de derecho mercantil internacional», el Secretario de la CNUDMI dirigió una carta al Secretario de la Comisión en la que pedía información acerca de las actividades recientes o en curso de la CDI en la esfera del derecho mercantil internacional. Después del examen de la cuestión en la Mesa Ampliada de la Comisión y en su Grupo de Planificación, el Secretario de la Comisión fue autorizado para transmitir cierta documentación al Secretario de la CNUDMI en relación con las actividades recientes y en curso de la CDI que puedan tener conexión con cuestiones relacionadas con el campo del derecho mercantil internacional[689]. La Comisión celebra esta oportunidad de cooperar, conforme a la invitación formulada por la Asamblea General en su resolución 34/142, con la CNUDMI, facilitando a ésta la información pertinente sobre las actividades de la CDI y celebrando consultas con ella.

260. En relación con sus métodos de trabajo, la Comisión toma nota del párrafo 8 de la resolución 35/163, de 15 de diciembre de 1980, en la que la Asamblea General acoge con beneplácito los comentarios y recomendaciones contenidos en el informe de la Comisión sobre la labor realizada en su 32.° período de sesiones acerca de los asuntos que revisten importancia para el carácter, el programa y los métodos de trabajo de la Comisión y para la organización de sus períodos de sesiones con miras a concluir oportuna y eficazmente las tareas que se le han encomendado[690]. La Comisión desea reafirmar que continuará estudiando la posibilidad de seguir mejorando sus actuales métodos y procedimientos dándoles la flexibilidad que el estudio de ciertos temas exija, a fin de dar cumplimiento oportuna y eficazmente a las tareas que le encomiende la Asamblea General.

261. En relación con el Seminario de Derecho Internacional, vinculado tan de cerca con los períodos de sesiones anuales de la Comisión, posiblemente la Comisión, cuando esté nuevamente constituida, estimará conveniente aprovechar la primera oportunidad para considerar si se pueden tomar algunas medidas prácticas para hacer que el Seminario sea todavía más útil.

C.—Relaciones con la Corte Internacional de Justicia

262. El magistrado Abdullah El-Erian visitó a la Comisión en representación de la Corte Internacional de Justicia e hizo uso de la palabra en la 1683.ª sesión. En sus observaciones, el magistrado El-Erian transmitió al Presidente y a los miembros de la Comisión los mejores deseos de la Corte Internacional de Justicia y de su Presidente, Sir Humphrey Waldock, quien, por desgracia, no había podido hacer presentes personalmente esos deseos a la Comisión. El magistrado El-Erian se refirió a una carta dirigida al Presidente de la Comisión por el Presidente de la Corte en la que éste subrayaba la importancia de la labor de codificación de la Comisión para las actividades judiciales de la Corte. El Presidente de la Corte reafirmaba que ésta apreciaba y deseaba mantener sus estrechos lazos con la Comisión. El magistrado El-Erian señaló que, en sus fallos y opiniones consultivas más recientes, la Corte había tenido ocasión de aplicar e interpretar diversas convenciones celebradas sobre la base de proyectos de artículos preparados por la Comisión. En un fallo relativo a inmunidades diplomáticas y consulares[691], la Corte se había basado en las normas

[687] *Anuario... 1975,* vol. II, págs. 196 y 197, documento A/10010/Rev.1, párrs. 141 a 145.

[688] Esos objetivos fueron realizados de la manera siguiente: en su 32.° período de sesiones, en 1980, la Comisión completó la primera lectura de los artículos que constituían la primera parte del proyecto de artículos sobre la responsabilidad de los Estados; en su actual período de sesiones completó la segunda lectura del proyecto de artículos sobre la sucesión de Estados en materia de bienes, archivos y deudas de Estado; en su 30.° período de sesiones, en 1978, la Comisión terminó la segunda lectura del poyecto de artículos sobre la cláusula de la nación más favorecida; y en su 32.° período de sesiones, completó la primera lectura del proyecto de artículos sobre los tratados celebrados entre Estados y organizaciones internacionales o entre organizaciones internacionales.

[689] La documentación que se envió fue reproducida posteriormente como documento de la CNUDMI A/CN.9/202/Add.3, de 5 de junio de 1981.

[690] *Anuario... 1980,* vol. II (segunda parte), págs. 163 a 166, párrs. 183 a 193.

[691] *Personnel diplomatique et consulaire des Etats-Unis à Téhéran,* arrêt, *C.I.J. Recueil 1980,* pág. 3.

que se habían formulado claramente en la Convención de Viena sobre relaciones diplomáticas de 1961, y en la Convención de Viena sobre relaciones consulares, de 1963. La Corte había examinado también con gran detenimiento e interés la Convención sobre la prevención y el castigo de delitos contra personas internacionalmente protegidas, inclusive los agentes diplomáticos, de 1973. Recordó que, en una opinión consultiva[692], la Corte había recurrido a la Convención de Viena sobre el derecho de los tratados, de 1969. Merecía también observarse que los trabajos de la Comisión presentaban utilidad para la Corte antes incluso de que culminaran en la celebración de una convención internacional. La Corte se había basado en el artículo 56 del proyecto de artículos de la Comisión sobre los tratados celebrados entre Estados y organizaciones internacionales o entre organizaciones internacionales como expresión del derecho consuetudinario y como indicación que revelaba la existencia de una norma supletoria.

263. La Comisión recibió también la visita de otro magistrado de la Corte Internacional de Justicia, el magistrado Roberto Ago, quien hizo una declaración en la 1666.ª sesión de la Comisión, el 4 de junio de 1981. El magistrado Ago reafirmó la importancia de la cooperación entre la Comisión y la Corte e indicó cómo los trabajos de la Comisión sobre diversos temas habían tenido eco en los fallos de la Corte y en sus deliberaciones. Subrayó también que había en la actualidad otras razones para que la cooperación entre la Corte y la Comisión se hiciese todavía más intensa y activa; era fundamental que la Corte y la Comisión cooperasen en la defensa efectiva del derecho en el ámbito de las relaciones internacionales. No era raro que, en las circunstancias actuales, observadores superficiales propugnaran una especie de distinción entre un derecho internacional «clásico», al que se calificaba de viejo si no incluso de superado, y un derecho internacional «nuevo» que abarcaba nuevas materias y que respondía mejor a las nuevas aspiraciones y necesidades de la comunidad internacional. Estas opiniones eran inaceptables para cualquier persona que tuviera un conocimiento profundo de las realidades de la vida de la comunidad internacional y de su derecho. Era verdad que la reglamentación jurídica internacional había de extenderse progresivamente a nuevas materias que hasta ahora el derecho no había contemplado o sólo de manera limitada. Pero esa reglamentación debía ser objeto de meditado estudio y había de responder realmente a las necesidades reconocidas de toda la comunidad. El magistrado Ago consideró que era necesario sobre todo que las nuevas normas así elaboradas se injertasen en el sólido tronco del derecho internacional existente.

La Comisión había tenido el acierto de demostrar que la codificación y el desarrollo progresivo del derecho internacional, que era su objetivo promover, no eran cometidos que pudieran realizarse por separado sino que habían de efectuarse conjuntamente en la definición de todos los temas en estudio. Cualquiera que fuera la materia propuesta, la codificación había de ser a la vez la reafirmación de las reglas todavía actuales del derecho existente y la afirmación, en forma de desarrollo progresivo, de las modificaciones que imponían las transformaciones de la comunidad internacional y de sus formas de vida. En este sentido, no podía haber codificación sin desarrollo progresivo. En particular, sería sumamente peligroso perder de vista que, como consecuencia de las profundas transformaciones que habían tenido lugar en la composición de la comunidad de Estados, era a la vez fundamental y urgente definir *ex novo* y con la participación de todos los interesados el antiguo derecho consuetudinario, volver a definirlo, completarlo y dotarlo de la claridad propia del derecho escrito, del derecho convencional. Sobre la base de la realización de esta labor primordial sería posible dedicarse al examen de nuevas materias y añadir orgánicamente una reglamentación complementaria a la reglamentación heredada de los siglos pasados. El magistrado Ago estaba, pues, convencido de que la Corte y la Comisión estaban llamadas a colaborar con mayor intensidad aún, no limitándose a una utilización recíproca de sus trabajos, para la protección del derecho internacional y de su función esencial para la vida de la comunidad internacional.

D.—Cooperación con otros organismos

264. La Comisión desea reafirmar la gran importancia que atribuye a la cooperación con organismos dedicados al desarrollo progresivo del derecho internacional y a su codificación a nivel regional. La Comisión ha mantenido así, de conformidad con el artículo 26 de su Estatuto, la colaboración con la Comisión Arabe de Derecho Internacional, el Comité Jurídico Consultivo Asiático-Africano, el Comité Europeo de Cooperación Jurídica y el Comité Jurídico Interamericano. Como los programas de trabajo respectivos de esos organismos traducen las aspiraciones de los Estados de las regiones interesadas en lo que respecta al desarrollo del derecho internacional, la Comisión tiene la intención de prestar la debida atención a los temas que figuran en tales programas cuando examine, en el futuro, su propio programa de trabajo. Igualmente se propone examinar nuevos medios de fomentar y robustecer los vínculos de cooperación existentes entre la Comisión y esos organismos.

1. Comité Europeo de Cooperación Jurídica

265. El Comité Europeo de Cooperación Jurídica estuvo representado en el 33.º período de sesiones de la Comisión por el Sr. Erik Harremoes, Director de Asuntos Jurídicos del Consejo de Europa, que hizo uso de la palabra ante la Comisión en su 1687.ª sesión, celebrada el 9 de julio de 1981.

266. El Sr. Harremoes se ocupó en primer lugar de las recientes actividades de elaboración de normas del Consejo de Europa y, sobre todo, de las convenciones que se habían celebrado en el pasado año. El Acuerdo europeo sobre transferencia de responsabilidad respecto de los refugiados, abierto a la firma de los Estados miembros

[692] *Interprétation de l'accord du 25 mars 1951 entre l'OMS et l'Egypte*, avis consultatif, *ibid.*, pág. 73.

del Consejo de Europa el 16 de octubre de 1980, había entrado ya en vigor. El objeto principal del Acuerdo era facilitar la aplicación del artículo 28 de la Convención de 1951 sobre el Estatuto de los Refugiados[693], que había sido ratificada por todos los Estados miembros del Consejo de Europa. El Acuerdo europeo perseguía la reglamentación uniforme de la cuestión de la transferencia de responsabilidad respecto de los refugiados entre los Estados miembros del Consejo de Europa y estaba concebido con un espíritu liberal y humanitario, para determinar las condiciones en que el cometido de expedir un documento de viaje pasaba de un Estado a otro cuando un refugiado cambiaba de residencia. El otro instrumento jurídico a que se refirió el Sr. Harremoes era la Convención sobre la protección de las personas respecto del tratamiento automatizado de datos personales, que había quedado abierta a la firma el 28 de enero de 1981. La Convención contenía tres categorías de normas. En primer lugar, confirmaba en cuanto normas de derecho internacional que obligaban a los Estados contratantes los principios nacionales relativos a los bancos públicos y privados de datos cuya aprobación voluntaria había recomendado a los Estados miembros en 1973 y 1974 el Comité de Ministros del Consejo. En segundo lugar, aportaba una solución a la protección internacional de los datos en las corrientes transfronterizas de datos. En tercer lugar, ayudaba a los sujetos de los datos a defender sus derecho en relación con informaciones concernientes a ellos y que fueran objeto de tratamiento automatizado en otro país.

El Sr. Harremoes señaló también a la atención de la Comisión la nueva evolución en las relaciones entre la Comunidad Económica Europea y el Consejo de Europa y examinó las actividades jurídicas del Consejo que debían realizarse en el período de 1981 a 1986, que consistirán en particular en la preparación de proyectos de convención sobre las siguientes materias: protección de objetos artísticos contra el robo, transferencia de presos de un Estado a otro, indemnización a las víctimas de delitos, protección del patrimonio cultural sumergido, mantenimiento de las cláusulas de propiedad en los contratos comerciales y protección de los animales.

267. La Comisión, que tiene una invitación permanente para enviar un observador a las reuniones del Comité, pidió a su Presidente, el Sr. Doudou Thiam, que asistiera a la próxima reunión del Comité o, si no podía hacerlo, que designara con tal fin a otro miembro de la Comisión.

2. Comité Jurídico Interamericano

268. El Sr. C. W. Pinto, Presidente de la Comisión en su 32.° período de sesiones, asistió como observador de la Comisión al período de sesiones del Comité Jurídico Interamericano, que se celebró en enero y febrero de 1981 en Río de Janeiro, y formuló una declaración ante el Comité.

269. El Comité Jurídico Interamericano estuvo representado en el 33.° período de sesiones de la Comisión por uno de sus miembros, el Sr. Jorge Aja Espil, quien hizo uso de la palabra ante la Comisión en su 1689.ª sesión, celebrada el 13 de julio de 1981.

270. El Sr. Aja Espil examinó la labor del Comité Jurídico Interamericano en los diez últimos años, labor que se había dirigido a reforzar la eficacia de la OEA en cuanto expresión de la realidad y aspiraciones inmediatas de la comunidad interamericana. En el decenio de 1970, el Comité se había concentrado, entre otras cosas, en un proyecto de convención sobre el terrorismo internacional y en la revisión de las convenciones interamericanas sobre propiedad industrial. En su último período de sesiones, el Comité había dedicado su atención a un proyecto de convención sobre la tortura y a un informe sobre aspectos jurídicos de la transferencia de tecnología. De este modo, el Comité, en cuanto órgano jurídico del sistema interamericano, mantenía su preocupación por la preservación de los derechos humanos fundamentales, así como por los problemas internacionales que afectaban al desarrollo de los Estados.

En lo que respecta al proyecto de convención sobre la tortura, el Sr. Aja Espil señaló a la atención de la Comisión una resolución aprobada en 1978 por la Asamblea General de la OEA en la que se pedía la preparación de un proyecto de convención de esta naturaleza a fin de definir la tortura como crimen internacional, y examinó las cuestiones estudiadas por el Comité en sus trabajos sobre el proyecto. Indicó que la mayor fuerza del proyecto estribaba en un elemento nuevo: el control internacional de las obligaciones de los Estados, en cuya virtud el individuo llegaba a ser protegido contra el crimen internacional de tortura hasta contra su propio Estado. Al establecer, en el proyecto de convención, mecanismos para el recurso por los particulares a la Comisión Interamericana de Derechos Humanos y la Corte Interamericana de Derechos Humanos, podía decirse que el particular había adquirido carácter de sujeto de derecho internacional.

Al analizar la labor del Comité sobre los aspectos jurídicos de la transferencia de tecnología, el Sr. Aja Espil subrayó que, al igual que en otros foros, la formulación de normas jurídicas no podía aislarse de los acuciantes problemas sociales y económicos con que se enfrentaba la comunidad mundial. Para quienes apoyaban un nuevo orden económico internacional, uno de los problemas más importantes en el ordenamiento jurídico de las relaciones económicas internacionales era el de la transferencia de tecnología a los países en desarrollo. Observó que, en su labor sobre este tema, el Comité estaba examinando el sistema de protección internacional de la propiedad industrial y los trabajos de la OMPI respecto de su revisión, así como el proyecto de código internacional de conducta para la transferencia de tecnología que se estaba examinando en las Naciones Unidas. El Comité seguía un enfoque de innovación y armonización, tratando de elaborar un ordenamiento jurídico que sometiera las relaciones económicas

[693] Véase *Derechos humanos — Recopilación de instrumentos internacionales* (publicación de las Naciones Unidas, N.° de venta: S.78.XIV.2), pág. 94.

internacionales a reglas que respondieran a una mayor justicia distributiva. Por último, el Sr. Aja Espil expuso las actividades del Comité en la esfera del derecho internacional privado en relación con la cooperación internacional en procedimientos judiciales y la recepción de pruebas en el extranjero.

271. La Comisión, que tiene una invitación permanente para enviar un observador a los períodos de sesiones del Comité Jurídico Interamericano, pidió a su Presidente, el Sr. Doudou Thiam, que asistiese al próximo período de sesiones del Comité o, si no podía hacerlo, que designase con tal fin a otro miembro de la Comisión.

3. Comité Jurídico Consultivo Asiático-Africano

272. El Sr. C. W. Pinto, Presidente de la Comisión en su 32.° período de sesiones, fue designado por el Presidente del actual período de sesiones para asistir como observador de la Comisión al 22.° período de sesiones del Comité Jurídico Consultivo Asiático-Africano, celebrado en Colombo, del 24 al 30 de mayo de 1981, e hizo una declaración ante el Comité.

273. En el actual período de sesiones de la Comisión, el Comité no pudo estar representado. La Comisión, que tiene una invitación permanente para enviar un observador a los períodos de sesiones dei Comité, pidió a su Presidente, Sr. Doudou Thiam, que asistiese al próximo período de sesiones del Comité o, si no podía hacerlo, que designase con tal fin a otro miembro de la Comisión.

4. Comisión Arabe de Derecho Internacional

274. La Comisión Arabe de Derecho Internacional estuvo representada en el 33.° período de sesiones de la Comisión por el Sr. Hadi Treki, quien hizo uso de la palabra ante la Comisión en su 1697.ª sesión, celebrada el 24 de julio de 1981.

275. El Sr. Treki afirmó que la participación de la Comisión Arabe de Derecho Internacional en el período de sesiones en curso de la Comisión fortalecería los vínculos entre los dos organismos, contribuiría a arrojar luz sobre las dificultades de los países de reciente independencia, entre ellas cuestiones tales como el fundamento jurídico del nuevo orden económico internacional, los problemas ecológicos y la cuestión de la paz y la seguridad internacionales, y al mismo tiempo abriría el camino para una mayor colaboración entre la Comisión Arabe e instituciones como el Comité Jurídico Consultivo Asiático-Africano. Expresó la esperanza de que con su labor la Comisión ayudaría a hacer reinar la igualdad entre los miembros de la comunidad internacional, tomando debidamente en consideración los deerechos de los pueblos que luchaban por la libre determinación, y velando por la armonía de las reglas de derecho, y que la Comisión podría conseguir su objetivo de servir los intereses de la humanidad.

E.—Fecha y lugar del 34.° período de sesiones

276. La Comisión decidió celebrar su próximo período de sesiones en la Oficina de las Naciones Unidas en Ginebra, del 3 de mayo al 23 de julio de 1982.

F.—Representación en el trigésimo sexto período de sesiones de la Asamblea General

277. La Comisión decidió hacerse representar en el trigésimo sexto período de sesiones de la Asamblea General por su Presidente, Sr. Doudou Thiam.

G.—Seminario sobre derecho internacional

278. En aplicación del párrafo 12 de la resolución 35/163 de la Asamblea General, de 15 de diciembre de 1980, la Oficina de Asuntos Jurídicos, junto con la Oficina de las Naciones Unidas en Ginebra, organizó, durante el 33.° período de sesiones de la CDI, la 17.ª reunión del Seminario sobre derecho internacional. El Seminario está destinado a estudiantes avanzados de esa disciplina y jóvenes funcionarios de las administraciones nacionales encargados normalmente de examinar asuntos de derecho internacional. Un comité de selección se reunió bajo la Presidencia del Sr. Erik Suy, Secretario General Adjunto y Asesor Jurídico. Este Comité comprendía otros dos miembros: el Sr. G. M. Badr, Director Adjunto de la División de Codificación, y el Sr. H.Geiser, Jefe de Aministración de la Oficina de Ginebra del UNITAR. Fueron seleccionados de entre los candidatos 21 participantes, todos de nacionalidades diferentes y procedentes en su gran mayoría de países en desarrollo; uno de ellos no pudo asistir a la reunión. Participaron asimismo en la reunión tres becarios del Programa Naciones Unidas/UNITAR.

279. Los participantes pudieron, además, utilizar los diversos servicios de la Biblioteca del Palacio de las Naciones y asistir a una proyección cinematográfica organizada por la Oficina de Información Pública de las Naciones Unidas. Se les facilitaron ejemplares de los documentos básicos necesarios para seguir los debates de la Comisión y las conferencias del Seminario. Los participantes pudieron también obtener, o adquirir a precio reducido, documentos impresos de las Naciones Unidas que no están disponibles o son difíciles de encontrar en sus países de origen. Al término de las reuniones, los participantes reciben un certificado que acredita su participación, firmado por el Presidente de la Comisión y por el Director General de la Oficina de las Naciones Unidas en Ginebra. El Seminario celebró, entre el 1.° y el 19 de junio, 12 sesiones dedicadas a conferencias seguidas de debates.

280. Los siete miembros siguientes de la Comisión pronunciaron conferencias y participaron en los debates del Seminario: el Sr. G. H. Aldrich (Algunos problemas del derecho del mar), el Sr. J. Barboza (Derecho de los usos de los cursos de agua internacionales para fines distintos de la navegación), el Sr. Robert Q. Quentin-Baxter (Responsabilidad internacional por las consecuencias perjudiciales de actos no prohibidos por el de-

recho internacional), el Sr. P. Reuter (Tratados celebrados con la participación de organizaciones internacionales), el Sr.W. Riphagen (Responsabilidad de los Estados), el Sr. S. Sucharitkul (Inmunidades jurisdiccionales de los Estados) y el Sr. S. Verosta (Alianzas y acuerdos regionales en derecho internacional). Se distribuyó también el texto de una conferencia que hubiera debido pronunciar el Sr. S. Tsuruoka acerca de «Algunas reflexiones sobre la Comisión de Derecho Internacional en el decenio de 1980». Además, el magistrado Roberto Ago pronunció una conferencia titulada «¿Es cierto que el derecho internacional es un derecho de formación reciente y un reflejo del pensamiento europeo?». El Sr. C. Swinarski, de la Oficina de Asuntos Jurídicos del CICR, pronunció una conferencia sobre «El derecho humanitario internacional como parte del derecho internacional público: fuentes y ámbito de aplicación». El Sr. V. Romanov, Director de la División de Codificación, pronunció una conferencia sobre «Disposiciones institucionales de las Naciones Unidas para el desarrollo progresivo y la codificación del derecho internacional». El Sr. G. M. Badr, Director Adjunto de la División de Codificación, formuló observaciones finales sobre «El derecho en una comunidad de naciones en transformación». La exposición preliminar sobre «La Comisión de Derecho Internacional y su obra» estuvo a cargo del Sr. E. Valencia-Ospina, Secretario Adjunto de la Comisión.

281. El presente año se añadió al programa del Seminario una visita a la sede del CICR. Los participantes fueron recibidos por el Sr. Alexandre Hay, Presidente del Comité, y, tras un almuerzo ofrecido por el Comité, escucharon una exposición del Sr. J. Moreillon, Director del Departamento de doctrina y derecho del CICR, sobre los aspectos jurídicos de los trabajos de su organización en relación con cuestiones del derecho humanitario.

282. Al igual que en las reuniones anteriores, las Naciones Unidas no tuvieron que sufragar ninguno de los gastos del Seminario; no hubieron de contribuir a los gastos de viaje ni a las dietas de los participantes. Los Gobiernos de Austria, Dinamarca, Finlandia, Noruega y los Países Bajos ofrecieron este año fondos que permitieron otorgar algunas becas a participantes de países en desarrollo. Igualmente suministró fondos para becas el Dana Fund for International and Comparative Legal Studies (de Toledo, Ohio). La concesión de becas permite lograr una distribución geográfica satisfactoria de los participantes y hacer venir de países lejanos a candidatos de mérito que, de no ser así, no podrían participar en el Seminario por motivos exclusivamente pecuniarios. El presente año se concedieron becas a 16 participantes.

283. De los 380 participantes, que representaban 108 nacionalidades, admitidos desde el comienzo del Seminario en 1965, 168 han recibido becas, sin contar a los becarios del UNITAR. Es de desear, pues, que los Gobiernos donantes prosigan sus esfuerzos y que otros gobiernos contribuyan a este movimiento de solidaridad con los nacionales de países en desarrollo.

284. La Comisión desea expresar su reconocimiento al Sr. E. Valencia-Ospina por haber realizado este año los preparativos del Seminario, y al Sr. G. M. Badr por haber dirigido sus trabajos. La Comisión toma nota con satisfacción de las disposiciones tomadas este año para la continuación del Seminario sobre derecho internacional, a cuyo éxito tanto ha contribuido en el curso de los años precedentes el Sr. Pierre Raton, Oficial Jurídico Superior, que se ha jubilado después de más de 30 años de dedicados servicios. En su 1680.ª sesión, celebrada el 29 de junio de 1981, la Comisión rindió homenaje al Sr. Raton.

ANEXOS

ANEXO I

Observaciones de los gobiernos acerca del proyecto de artículos sobre la sucesión de Estados en lo que respecta a materias distintas de los tratados aprobado por la CDI en sus períodos de sesiones 31.° y 32.°*

INDICE

		Página
1	Austria	180
2	Checoslovaquia	181
3	Chile	183
4	Grecia	184
5	Israel	184
6	Italia	185
7	República Democrática Alemana	186
8	República Socialista Soviética de Bielorrusia	187
9	República Socialista Soviética de Ucrania	188
10	Suecia	188
11	Unión de Repúblicas Socialistas Soviéticas	188

*
* *

NOTA

Para el texto del proyecto de artículos sobre la sucesión de Estados en lo que respecta a materias distintas de los tratados aprobado por la Comisión en primera lectura en los períodos de sesiones 31.° y 32.°, así como de los correspondientes comentarios, véase *Anuario 1979*, vol. II (segunda parte), págs. 16 y ss., y *Anuario 1980*, vol. II (segunda parte), págs. 8 y ss. En el anexo III al presente informe figura la correspondencia entre ese proyecto de artículos y el proyecto de artículos sobre la sucesión de Estados en materia de bienes, archivos y deudas de Estado, tal como finalmente lo ha aprobado la Comisión en su 33.° período de sesiones.

*
* *

Convenciones citadas en el presente anexo

	Fuente
Convención de Viena sobre el derecho de los tratados (Viena, 23 de mayo de 1969) Denominada en adelante «Convención de Viena de 1969»	*Documentos Oficiales de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el derecho de los tratados, Documentos de la Conferencia* (publicación de las Naciones Unidas, N.° de venta S.70.V.5), pág. 311
Convención de Viena sobre la sucesión de Estados en materia de tratados (Viena, 23 de agosto de 1978) Denominada en adelante «Convención de Viena de 1978»	*Documentos Oficiales de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre la sucesión de Estados en materia de tratados*, vol. III, *Documentos de la Conferencia* (publicación de las Naciones Unidas, N.° de venta S.79.V.10), pág. 195

* Las observaciones que se reproducen en este anexo se han distribuido inicialmente en los documentos A/CN.4/338 y Add.1 a 4.

1. Austria

[Original inglés]
[16 de abril de 1981]

1 La propia Comisión observa[a] que el título actual del proyecto de artículos, y por lo mismo la redacción del artículo 1, no son ya adecuados puesto que el proyecto no se refiere a importantes «materias distintas de los tratados» en las que tiene efectos la sucesión de Estados como, por ejemplo, las cuestiones de derechos adquiridos (con excepción de los de un tercer Estado, a que se refiere el artículo 9) o de nacionalidad Convendría, por lo tanto, modificar en la forma correspondiente tanto el título del proyecto como el artículo 1 De las sugerencias formuladas por la Comisión para remediar esta situación insatisfactoria, la expresión «sucesión de Estados en lo que respecta a bienes de Estado, deudas de Estado y archivos de Estado» (en caso de que se mantengan en el proyecto las disposiciones relativas a esta última cuestión) parecería más apropiada que la expresión «sucesión de Estados en lo que respecta a determinadas materias distintas de los tratados» pues, dada su vaguedad, esta última no parece muy afortunada para un instrumento internacional Además, prejuzgaría otra vez la cuestión de a que «materias» se refiere realmente el proyecto de artículos

2 La afirmación precedente de que es preciso ajustar el título y la redacción del artículo 1 al alcance actual del proyecto de artículos plantea, sin embargo, la cuestión fundamental de si un proyecto que se refiera solamente a tres aspectos de la sucesión de Estados —dejando de lado otros de gran importancia— justifica toda la reflexión, el esfuerzo y el tiempo que la Comisión y su Relator Especial han dedicado al tema durante tantos años Si bien la decisión de la Comisión de limitar el alcance del proyecto de artículos parecería comprensible dadas las controversias que existen en torno a otras «materias» a las que afecta la sucesión de Estados, el simple hecho de que se haya estimado necesario restringir el alcance del proyecto de artículos sugeriría que los temas considerados a efectos de codificación deberían ser objeto de una selección aun más rigurosa para determinar hasta que punto se prestan a la codificación, antes de comenzar los trabajos correspondientes Debería por lo tanto adoptarse como práctica habitual la creación de grupos de trabajo y de subcomités para el examen preliminar de nuevos temas, procedimiento que la Comisión ha utilizado eficazmente en los últimos años Esos grupos de trabajo y subcomités deberían no solo determinar el ámbito del futuro proyecto de artículos y los principales temas que este tendría que abarcar, sino también impartir orientaciones al Relator Especial a fin de velar por que sus informes se mantuvieran dentro de la corriente de pensamiento de la Comisión, lo que sin duda permitiría que esta avanzara más rápidamente en su labor

3 Otro aspecto del proyecto de artículos parece conducir a análogas consideraciones En muchos artículos se utilizan expresiones como «a menos que se decida [o acuerde] otra cosa» [arts 7, 8, 13 (parr 1), 14 (parr 1), 22 (parr 1), 23, E (parr 1), F (parr 1)], o «se determinara por acuerdo» [arts 10 (parr 1), 11 (parr 4), 19 (parr 1), B (parr 2), C (parr 1)] Esa frecuente referencia a la libertad de los Estados para apartarse de las normas del proyecto de artículos parecería poner en duda el concepto mismo de codificación y, de hecho, la conveniencia de codificar normas que evidentemente se interpretan en el sentido de que solo tienen carácter supletorio Si bien es cierto que se utiliza una redacción similar en instrumentos de codificación ya vigentes, en esos casos la redacción utilizada autoriza casi exclusivamente excepciones relativas a la forma o el procedimiento y no al fondo No obstante, si se hubiese incluido esa referencia para cumplir la condición establecida en el apartado *a* del párrafo 1 del artículo 41 de la Convención de Viena de 1969, parecería preferible no dar un cheque en blanco en un instrumento de codificación y hacer que los Estados interesados se ajustaran a la limitación establecida en el inciso ii) del apartado *b* del párrafo 1 del artículo 41 de esa Convención para el caso de que, realmente, desearan apartarse mediante acuerdo de lo dispuesto en el proyecto de artículos

Por otra parte, aun cuando el proyecto establece normas supletorias, en algunos casos se remite de hecho a un acuerdo entre los Estados interesados Así, en algunos artículos se prevé que, de no existir acuerdo específico entre los Estados interesados, los bienes de Estado pasarán a uno de ellos, se compensará equitativamente al otro [arts 13 (parr 3) y 14 (parr 1, apartado *b*, y parr 2)] o, en otros casos, que pasarán a los Estados sucesores en una proporción equitativa (art 14, parr 1, apartado *d*) En algunos artículos referentes a las deudas de Estado [arts 19 (parr 2), 22 (parr 1) y 23] figura una disposición semejante Habida cuenta de la renuencia de los Estados a someter a terceros el arreglo de controversias entre ellos, y de que el proyecto de artículos no contiene una disposición que prevea quién deberá determinar que es equitativo y que procedimiento se seguirá en tales casos, la aplicación de los artículos citados requeriría un acuerdo entre los Estados interesados, aun cuando no existiera «un acuerdo»

4 En la parte I (Introducción) del proyecto de artículos se incluyen solamente algunas de las disposiciones generales de la Convención de Viena de 1978 Si bien la razón de esa omisión es evidente respecto de los artículos 3, 4 y 5 de esa Convención, no se da ninguna razón, ni cabe deducirla de manera lógica, para no haber incluido el artículo 7 (Aplicación en el tiempo) Parecería más bien que las razones invocadas por la Comisión para incorporar el artículo 6 de la Convención como artículo 3 del proyecto (los razones figuran en el párrafo 4 del comentario al artículo 3), justifican que se incluya también el artículo 7 de la Convención, sobre todo si se mantiene en su forma actual el artículo 20 del proyecto

Artículos concretos

Artículo 6

5 La actual redacción del artículo 6 puede fácilmente dar lugar a equívocos El título de un Estado sobre bienes de Estado dimana del derecho interno y no del derecho internacional, el derecho internacional solo autoriza al Estado a hacer valer ese título con arreglo a su derecho interno Así pues, una sucesión de Estados —que se rige por el derecho internacional— entrañara la extinción de la *acción* del predecesor y el nacimiento de la correspondiente *acción* del Estado sucesor, pero no dará lugar al traspaso del derecho en sí, que se tiene en virtud del derecho internacional, a tal efecto, es necesario un acto del Estado sucesor realizado en virtud de su derecho interno Del contenido del párrafo 4 del comentario al artículo 6, en que la Comisión afirma que «la sucesión de Estados tiene esencialmente por efecto cambiar el *título** de los derechos sobre los bienes del Estado», se desprende claramente que la Comisión reconoce esta situación jurídica Sin embargo, la Comisión no ha conseguido reflejarla claramente en la redacción del artículo, que, por lo tanto, debería modificarse

Artículo 16

6 Aunque el comentario al artículo 16 contiene una larga disertación sobre las distintas categorías de deudas de Estado (párrs 13 y 14), ello no se refleja en la redacción del artículo Además, la Comisión no da ninguna explicación en el comentario a ese artículo (véanse párrs 44 y 45, en que se reseñan los antecedentes del texto)

Todo ello es tanto más lamentable cuanto que, de resultas de no establecer una distinción entre las distintas categorías de deuda de Estado, como la deuda nacional, las deudas locales y las deudas localizadas, en algunos artículos se introduce innecesariamente el concepto de equidad, que no tiene un sentido generalmente aceptado en derecho internacional

Artículo 20

7 El hecho de que no se establezca ninguna distinción entre las distintas categorías de deuda de Estado explica también, al parecer, por que se propone en el artículo 20 una norma que va más allá de una protección razonable de los intereses de un Estado de reciente independencia y que, además, no se ha visto avalada por la práctica de los Estados en los 20 últimos años El hecho de supeditar el paso de una deuda localizada a un Estado de reciente independencia a la existencia de un acuerdo entre el Estado predecesor y el sucesor, y, por lo tanto, a un acto voluntario del Estado de reciente independencia, se aparta del principio de *res transit cum suo onere,* citado por la Comisión en el párrafo 18 de su comentario al artículo 16 Ninguna de las profusas consideraciones enunciadas en los párrafos 2 a 58 del comentario al artículo 20 resulta convincente, especialmente la que se refiere a la escasa «capacidad financiera» de los Estados de reciente independencia

[a] *Anuario 1979,* vol II (segunda parte), pág 15, parr 49

(parr 58) Esas consideraciones, que equivalen a un traspaso obligatorio de la deuda, corresponden al ambito de la asistencia economica o al del nuevo orden economico internacional y parecen fuera de lugar en el contexto del regimen juridico de la sucesion de Estados y como principio para determinar el traspaso de obligaciones al Estado sucesor Si la escasa «capacidad financiera» impidiera el traspaso de una deuda de Estado, cabe preguntarse por que habria que delimitarse ese beneficio a los «Estados de reciente independencia» Contrariamente a la redaccion actual del articulo 20, y de conformidad con el principio del enriquecimiento injusto, las deudas locales o localizadas deberian, en principio, pasar al Estado de reciente independencia y las excepciones al principio, cualquiera que fuese la razon, deberian ser objeto de acuerdo entre el Estado predecesor y el sucesor En consecuencia, preferimos el parrafo 1 de la variante propuesta por un miembro de la Comision, que se reproduce en la nota 355 relativa al parrafo 64 del comentario al articulo 20

Adicion articulos A a F

8 La indole supletoria que caracteriza al proyecto de articulos en su conjunto se evidencia en particular con respecto a los articulos A a F, relativos a los archivos de Estado, que constituyen la adicion al proyecto De hecho, a excepcion del parrafo 1 del articulo B en relacion con los Estados de reciente independencia, en la adicion no se incluye ninguna disposicion en virtud de la cual se prohiba establecer excepciones a la aplicacion de una norma mediante acuerdo entre los Estados interesados Este criterio que, dada la complejidad de los problemas en juego, parece constituir de hecho la unica solucion practica, hace, por otra parte, que se plantee automaticamente el problema de si es necesario incluir en el proyecto normas relativas a los archivos de Estado Al parecer, con la posible excepcion de los Estados de reciente independencia, la inclusion de los articulos que figuran en la adicion no aporta gran cosa al proyecto en su conjunto y por lo tanto, simplemente, habria que suprimirlos

No obstante, si la Comision estimara imprescindible mantener disposiciones sobre los archivos de Estado, habria que revisar cuidadosamente su contenido y redaccion La definicion del termino «archivos de Estado» que figura en el articulo A, si bien es aceptable en principio a los efectos del articulo B, parece inadecuada para el resto de los articulos que se sugieren En ese caso, seria necesario proceder a un minucioso examen de la definicion que, despues de todo, establece el ambito de las disposiciones que siguen La redaccion utilizada en los articulos C, E y F respecto de situaciones basicamente identicas es distinta, sin que se advierta la razon de ello, y habria que armonizarla

La solucion adoptada por la Comision en el proyecto de articulos con respecto a lo que en el comentario se califica de «vinculacion de los archivos con el territorio» parece arbitraria y un tanto distinta de la practica convencional establecida en la materia Habria que considerar en particular la posibilidad de incorporar, en forma apropiada, los dos principios esenciales relativos al problema de la «vinculacion de los archivos con el territorio» (vease parr 15 del comentario al articulo C) La decision de la Comision de incorporar solamente el principio de «pertinencia territorial o funcional», sin tener en cuenta el principio de la «procedencia territorial», es poco satisfactoria

2 Checoslovaquia

[Original frances]
[8 de abril de 1981]

1 El Gobierno de la Republica Socialista Checoslovaca reconoce la meritoria labor realizada por la CDI en la elaboracion de los articulos relativos a la sucesion de Estados en lo que respecta a materias distintas de los tratados, asi como la notable aportacion que ha hecho el Sr Bedjaoui, su Relator Especial

Se ha comprobado la utilidad de que la Comision asignara prioridad a los aspectos economicos de la sucesion de Estados, es decir, a los bienes y deudas de Estado y a las cuestiones relativas a los archivos de Estado, al examinar las cuestiones relativas a la sucesion de Estados en lo que respecta a materias distintas de los tratados Los articulos elaborados abarcan un conjunto relativamente completo y autonomo de problemas que pueden codificarse sin que sea necesario dar paso a otras cuestiones de la sucesion de Estados en lo que respecta a materias distintas de los tratados que no atañen al actual proyecto de articulos Teniendo en cuenta la gran diversidad existente en la practica internacional, seria realmente dificil elaborar un proyecto de normas generales para reglamentar esos otros problemas

La sucesion de Estados en lo que respecta a materias distintas de los tratados abarca un conjunto muy importante, pero tambien muy complejo, de cuestiones de derecho internacional La practica internacional que se ha aplicado hasta ahora no permite presuponer siempre la existencia de una norma de validez universal, y, en consecuencia, en el conjunto del proyecto de articulos sobre la sucesion de Estados en lo que respecta a materias distintas de los tratados, elaborado por la Comision, se entrelazan indisolublemente el desarrollo progresivo y la codificacion del derecho internacional No puede menos de aprobarse el enfoque de la Comision, que se ha dedicado a buscar una solucion justa y equilibrada de problemas espinosos

2 Se han de reconocer los esfuerzos realizados por la Comision para que el proyecto de articulos sobre la sucesion de Estados en lo que respecta a materias distintas de los tratados, como parte de la codificacion general del derecho de la sucesion de Estados, estuviera en armonia con la Convencion de Viena de 1978 Por ello resulta satisfactoria la nueva armonia del proyecto, que lo aproxima mas a la Convencion

Sin embargo, parece necesario que la Comision aclare aun mas la relacion existente entre la Convencion de Viena de 1978 y el proyecto de articulos sobre deudas de Estado nacidas de tratados internacionales

3 En lo que respecta a la forma que deberia revestir el proyecto de articulos en su fase final, al igual que en lo relativo a la codificacion del derecho de la sucesion de Estados en materia de tratados, la forma mas apropiada seria una convencion internacional

4 En cuanto al titulo del proyecto de articulos, Checoslovaquia recuerda su posicion al respecto en la Sexta Comision de la Asamblea General, en la que se pronuncio a favor de su modificacion para que expresara mejor el contenido del proyecto de articulos, de forma que dijera «Sucesion de Estados en lo que respecta a bienes de Estado, deudas de Estado y archivos de Estado»[b]

5 Al igual que el titulo, cabe modificar el articulo 1, cuyo alcance parece demasiado amplio teniendo en cuenta el contenido actual del proyecto de articulos, ya que este solo se ocupa de las cuestiones relativas a la sucesion de Estados en materia de bienes de Estado, de deudas de Estado y de archivos de Estado Al mismo tiempo cabria suprimir los articulos 4 y 15, que serian superfluos al modificarse el articulo 1

Hay, sin embargo, otro aspecto que la CDI deberia estudiar mas atentamente, en caso de que decidiera reemplazar, en el articulo 1, las palabras «en lo que respecta a materias distintas de los tratados», por «en materia de bienes de Estado, deudas de Estado y archivos de Estado» Varias delegaciones expresaron ante la Sexta Comision el deseo de que el proyecto de articulos sobre la sucesion de Estados en lo que respecta a materias distintas de los tratados se armonizara con la Convencion de Viena de 1978 El objeto de esa peticion no era solo lograr una estructura analoga en la forma externa La esfera de aplicacion de los articulos sobre la sucesion de Estados en lo que respecta a materias distintas de los tratados deberia ser tambien paralela a la esfera de aplicacion de la Convencion de Viena de 1978

El articulo 1 de la Convencion mencionada limita el alcance de la misma a los tratados celebrados entre Estados En el caso del articulo 1, teniendo en cuenta el concepto de deudas que figura en el articulo 16, en donde las deudas de Estado se definen de forma mucho mas amplia que como simples deudas entre Estados, desaparece el paralelismo con la Convencion de Viena de 1978

6 Es encomiable la intencion de la CDI de unificar en la medida de lo posible la terminologia utilizada en la Convencion de Viena de 1978 Asi pues, se puede aprobar la concepcion del articulo 2 Sin embargo, dicho articulo deberia completarse con la definicion de los terminos «bienes de Estado», «deudas de Estado» y «archivos de Estado», que, de momento, se encuentran diseminados en los distintos capitulos del proyecto y de los que volveremos a ocuparnos mas adelante

[b] Vease *Documentos Oficiales de la Asamblea General, trigesimo cuarto periodo de sesiones, Sexta Comision,* 48 ª sesion, parr 50, e *ibid , fasciculo del periodo de sesiones,* correccion

Asimismo, no queda del todo claro el significado del termino «tercer Estado», definido en el apartado *f* del parrafo 1 del articulo 2, lo que se vuelve a recordar mas adelante con respecto al articulo 18

7 La inclusion del articulo 3 en el proyecto de articulos esta motivada no solo por el hecho de que se hayan incorporado disposiciones analogas a la Convencion de Viena de 1978, sino tambien porque las consecuencias de los cambios territoriales que no se hagan de conformidad con el derecho internacional entran esencialmente en la esfera de la responsabilidad de los Estados En consecuencia, Checoslovaquia aprueba la idea de la Comision de no incluir esas cuestiones en la codificacion actual

Sin embargo, es preciso armonizar tambien las disposiciones del articulo 3 con los comentarios a algunos otros articulos En el comentario al articulo 19, la Comision invoca el caso de la participacion del Tercer Reich en una parte de la deuda general del Estado checoslovaco despues de 1939 Si bien se indica que en ese caso no se trata de una sucesion de Estados que se produjera de conformidad con el derecho internacional, se cita el caso en el comentario para apoyar el proyecto de disposiciones del articulo 19 El Gobierno de Checoslovaquia considera que existe ahi una contradiccion en la forma de proceder de la Comision Teniendo en cuenta que, segun el articulo 3, las disposiciones del proyecto de articulos se aplican unicamente a los efectos de una sucesion de Estados que se produzca de conformidad con el derecho internacional, la forma de proceder de un Estado que haya violado el derecho internacional no puede servir de argumento en ningun caso para apoyar la reglamentacion juridica propuesta A juicio de Checoslovaquia, deberia suprimirse ese pasaje del comentario de la Comision al articulo 19

8 Cabe apoyar el enfoque adoptado por la Comision al reglamentar los casos particulares de sucesion de Estados en la seccion 2 de la parte II, en la seccion 2 de la parte III y en los articulos B a F La distincion que se hace entre el traspaso de una parte del territorio de un Estado, el nacimiento de un Estado de reciente independencia, la unificacion de Estados, la separacion de parte o partes del territorio de un Estado y la disolucion de un Estado esta plenamente justificada Tam bien resultan convincentes los motivos por los que la Comision, al proceder a clasificar tipos particulares de sucesion de Estados, no sigue el modelo de la Convencion de Viena de 1978

Es preciso reconocer el analisis profundo de la practica interna cional que ha realizado la Comision a fin de dilucidar los principios validos para cada uno de los tipos de sucesion de Estados Esta plenamente justificada la importancia que asigna el proyecto de articulos al acuerdo entre el Estado predecesor y el Estado sucesor o, en su caso, los Estados sucesores

9 En lo que respecta al articulo 5, en el que se define lo que se entiende por «bienes de Estado», se ha de examinar el criterio adoptado para definir el concepto mencionado, es decir, el derecho interno del Estado predecesor Pues, por muy logico que ese criterio pueda parecer, el hecho de que los mismos bienes que, de conformidad con el derecho interno del Estado predecesor, puedan considerarse pertenecientes a ese Estado, de conformidad con el derecho interno de otro Estado, o de conformidad con el derecho internacional, puedan considerarse bienes pertenecientes a un Estado distinto del Estado predecesor, exige que esa cuestion sea estudiada una vez mas por la Comision Seria conveniente que se hiciera intervenir tambien al derecho internacional en la solucion de esta cuestion, al menos en cierta medida

Los mismos problemas se plantean en lo que respecta a la aplicacion del derecho interno del Estado predecesor de conformidad con el articulo 9, este articulo resulta ademas superfluo en cierto modo, por que es evidente —y ello se desprende ademas de las disposiciones del articulo 5— que las disposiciones de la parte II se aplicaran unicamente a los bienes del Estado predecesor y, por consiguiente, no a los bienes de terceros Estados Cabe ademas señalar que, asi como la sucesion de Estados no afecta a los bienes de terceros Estados, tampoco afecta a los bienes de sujetos distintos del Estado predecesor, ni a los bienes sin propietario En cuanto a tales bienes, no quedan afectados ya se encuentren en el territorio del Estado predecesor o en otro lugar Desde ese punto de vista, en las disposiciones actuales del articulo 9 son mas los problemas que se plantean que los que se resuelven

10 En lo que respecta al articulo 6, se plantea la cuestion de si los terminos «extincion» y «nacimiento» de los derechos expresan convenientemente el hecho de que los derechos «pasan» del Estado predecesor al Estado sucesor El elemento de la continuidad de la relacion juridica, pese al cambio sobrevenido en uno de sus sujetos, es muy importante, teniendo en cuenta en particular los intereses de terceros y las cuestiones de demoras Por consiguiente, seria conveniente que la Comision reemplazara esos terminos por otros que se ajustaran mas a la idea de la continuidad de la relacion juridica

11 En la seccion 2 de la parte II, la Comision acertadamente dedico una atencion particular a los casos de nacimiento de un Estado de reciente independencia El Gobierno de Checoslovaquia esta a favor de la codificacion de las normas sobre la sucesion de los Estados aplicables a los Estados de reciente independencia que tome debidamente en consideracion la necesidad de establecer condiciones propicias para su desarrollo politico y economico independiente y que se base en la aplicacion consiguiente del principio de la soberania permanente de los pueblos de los Estados de reciente independencia sobre sus riquezas y sus recursos naturales En consecuencia, la delegacion de Checoslovaquia constata con satisfaccion que el principio se encuentra expresamente formulado en el parrafo 4 del articulo 11, como uno de los principios a los que se debe subordinar todo acuerdo entre el Estado predecesor y el Estado de reciente independencia en relacion con los problemas de la sucesion del Estado de reciente independencia a los bienes de Estado

12 En el caso del apartado *c* del parrafo 1 del articulo 11 y del apartado *c* del parrafo 1 del articulo 13, la Comision aplico dos criterios diferentes para determinar el volumen de la proporcion en que pasan al sucesor los bienes muebles del Estado predecesor, fuera de los bienes muebles incluidos en los apartados anteriores de los parrafos 1 de los articulos mencionados, a pesar de que en ambos casos se trata de situaciones muy semejantes Por lo tanto, convendria unificar la redaccion de las dos disposiciones, de las cuales seria preferible la formulacion del apartado *c* del parrafo 1 del articulo 11

13 El articulo 16, que define la nocion de deuda de Estado, plantea un grave problema en el marco del proyecto de articulos Habida cuenta de las diferencias esenciales de interpretacion que existen en relacion con la definicion de la deuda de Estado, la Comision deberia examinar la cuestion una vez mas

El alcance de la definicion de la deuda de Estado es excesivamente amplio Excede el marco de las relaciones juridicas que se rigen por los principios del derecho internacional general

El derecho internacional general no puede reglamentar la sucesion de los Estados en lo que concierne a las deudas de Estado que constituyen un compromiso del Estado en virtud del derecho internacional El origen juridico de dichos compromisos internacionales se puede derivar tanto de un acuerdo internacional como del derecho consuetudinario internacional No compete en absoluto al derecho internacional general reglamentar la sucesion de los Estados respecto de deudas contraidas por el Estado con arreglo al derecho nacional En particular, el derecho internacional general no reglamenta la sucesion juridica en las deudas del Esado predecesor respecto de personas fisicas que en el momento de la sucesion eran nacionales del Estado predecesor, ni en las deudas del Estado predecesor respecto de las personas juridicas, puesto que en el momento de la sucesion de los Estados no existia en la materia ningun acuerdo internacional del Estado predecesor Tampoco el derecho internacional general reglamenta la sucesion del Estado sucesor en las deudas del Estado predecesor en relacion con los nacionales, o en su caso las personas juridicas del Estado sucesor, ya que en las relaciones juridicas constituyen un asunto interno relacionado con el poder soberano del sucesor En ese sentido, solo un acuerdo especial podria imponer al sucesor compromisos de caracter internacional

Mas aun, las deudas de Estado en relacion con personas fisicas y juridicas de terceros Estados no constituyen compromisos financieros internacionales Por ello, dichas deudas de Estado no pueden, de por si, ser objeto de la sucesion de los Estados de conformidad con el derecho internacional La sucesion juridica de los Estados en dichas deudas solo es posible si, en la fecha de la sucesion de Estados, existia un compromiso internacional del Estado predecesor con un tercer Estado en relacion con el pago de dichas deudas En tal caso, en la medida en que guardan relacion con el problema de la responsabilidad de los Estados, no se incluyen en el alcance del presente proyecto de articulos

14 El artículo 18 exige algunas aclaraciones de parte de la Comisión Habida cuenta de que no es posible considerar todas las normas que figuran en el proyecto de artículos como normas establecidas por el derecho internacional general, se plantea la cuestión de saber si puede auténticamente hacer valer los acuerdos previstos en el párrafo 2 del artículo 18 en lo que respecta a terceros Estados o a organizaciones internacionales —incluso si los efectos de tales artículos estuvieran de acuerdo con otras normas aplicables del actual proyecto de artículos como lo exige el apartado *a* del párrafo 2 del artículo 18— siempre que no estén obligados por una futura convención que se haya celebrado como consecuencia del presente proyecto de artículos La definición de tercer Estado que figura en el apartado *f* del párrafo 1 del artículo 2 es insuficiente por cuanto que es preciso en el caso actual distinguir entre dos categorías de terceros Estados los Estados que serán terceros Estados respecto del acuerdo entre el Estado predecesor y el Estado sucesor, o entre sus respectivos Estados sucesores, pero que estén obligados por una futura convención sobre la sucesión de los Estados en materias distintas de los tratados, y los Estados que serán terceros Estados tanto en lo que respecta al acuerdo entre el Estado predecesor y el Estado sucesor, o entre sus respectivos Estados sucesores, como en relación a la Convención sobre la sucesión de Estados en materias distintas de los tratados

Habida cuenta de las disposiciones del artículo 34 de la Convención de Viena de 1969, solo se pueden aplicar las disposiciones del apartado *a* del párrafo 2 del artículo 18 en lo que concierne a la primera de estas categorías de terceros Estados

15 El Gobierno de Checoslovaquia apoya el proyecto de artículo 20, según el cual ninguna deuda de Estado del Estado prede cesor pasará automáticamente al Estado de reciente independencia La delegación de Checoslovaquia aprueba plenamente las disposiciones del párrafo 2 del artículo 20, según las cuales el acuerdo mutuo entre el Estado sucesor y el Estado predecesor no deberá menoscabar el principio de la soberanía permanente de cada pueblo sobre sus riquezas y sus recursos naturales, ni su cumplimiento deberá poner en peligro los equilibrios económicos fundamentales del Estado de reciente independencia

16 En los artículos 22 y 23, la Comisión hace una distinción entre el caso de la separación de parte o partes del territorio de un Estado y la disolución de un Estado

En el primer caso —el caso de separación de parte o partes del territorio de un Estado— el Estado predecesor deja de existir como sujeto después de la sucesión, en el segundo caso, deja de existir como sujeto en el momento de la disolución Sin embargo, según los proyectos de artículos 21y 22, las consecuencias son las mismas en lo que concierne a las deudas de Estado En los dos casos, la Comisión dispone que la deuda de Estado del Estado predecesor pasará al Estado sucesor en una proporción equitativa, a menos que el Estado predecesor y el Estado sucesor hayan convenido en otra cosa (art 22), a cada Estado sucesor en una proporción equitativa (art 23) El monto de dicha proporción se fijará habida cuenta de todas las circunstancias pertinentes

Si se examinan los problemas a los que se refieren los artículos 22 y 23 desde el punto de vista del acreedor, se presentan algunas diferencias entre los dos casos Si en el caso previsto por el artículo 23 el acreedor no dispone de ningún otro medio que el de reclamar el crédito a los sucesores, en el caso de la secesión también se puede prever la solución de que el acreedor reclame la totalidad de la deuda al deudor original y la compensación entre el deudor original (a saber, el Estado predecesor) y el sucesor sería objeto de un acuerdo entre ambos En caso de que correspondiere al acreedor recibir una parte equitativa de la deuda original directamente del sucesor, ello se aplicaría a condi ción de que el predecesor y el sucesor se hubiesen puesto de acuerdo al respecto y el acreedor hubiese aceptado su acuerdo Se trata del principio de la subrogación acumulada, según figura en los regímenes jurídi cos internos Sin embargo, la Comisión propone una solución que prevé en estos casos —así como en los casos de disolución de un Estado— que la deuda se divida automáticamente y pase al Estado sucesor una proporción equitativa de dicha deuda La cuestión del monto de la proporción equitativa de la deuda puede suscitar litigios entre las partes, a menos que sea objeto de un acuerdo En tal situación, la posición del acreedor resulta más difícil, incluso en lo que respecta al deudor original, puesto que su reivindicación entra en litigio por lo menos en lo que al monto respecta

La redacción del párrafo 1 del artículo 22, y del artículo 23, permite además una interpretación según la cual el Estado predecesor y el Estado sucesor pueden concertar un acuerdo que no tiene necesariamente que corresponder a una división equitativa de la deuda Se plantea la cuestión de si es admisible hacer valer el acuerdo en lo que respecta a un acreedor

17 Los archivos de Estado, aunque no cabe duda de que constituyen una categoría de los bienes de Estado, representan, sin embargo, una categoría suficientemente específica para que en el proyecto de artículos se les dedique un capítulo especial o por lo menos una parte especial En algunos aspectos las normas aplicables a la sucesión de Estados en materia de archivos de Estado pueden ser muy parecidas a las normas aplicables a la sucesión de Estados en materia de bienes de Estado muebles, mientras que en muchos otros aspectso pueden ser diferentes El proyecto de normas relativas a los archivos de Estado preparado por la Comisión va más allá del marco de la sucesión jurídica propiamente dicha En el texto de los proyectos de artículos, la inclusión del derecho de los pueblos al desarrollo, a la información sobre su historia y a su patrimonio cultural, coloca a los archivos de Estado en una categoría diferente a la de los otros bienes materiales que pueden ser objeto de sucesión

La expresión «documentos de todo tipo» que se utiliza en el artículo A es demasiado vaga y requiere detalles más precisos puesto que, habida cuenta de la diversidad de normas que contienen el proyecto de artículos y la adición, es preciso hacer una clara distinción entre los archivos de Estado y las otras categorías de bienes de Estado

Asimismo, en segunda lectura convendría hacer una distinción más clara entre dos categorías de documentos que, en su conjunto, constituyen los archivos de Estado en la acepción más amplia de dicho término a saber, entre los documentos de carácter administrativo que son indispensables para la administración del territorio que es objeto de la sucesión de Estado y los documentos que tienen ante todo un valor cultural o histórico Si bien en lo que respecta a la primera categoría es posible aprovechar en gran escala la técnica moderna de reproducción, lo que puede influir en el tenor de las normas pertinentes, en la segunda categoría no se plantea esta posibilidad Por consiguiente, en lo que concierne a los documentos de carácter administrativo, cabría extender también a otros artículos el principio de la indivisibilidad de los archivos de Estado que la Comisión ha establecido en el párrafo 6 del artículo F

3. Chile

[Original español]
[12 de mayo de 1981]

1 Sobre el particular, si bien la posición del Gobierno de Chile no se ha centrado en el análisis profundo de esta materia, atendido que otras revisten en la actualidad mayor motivo de preocupación codificatoria, se ha visto con interés la labor que en esta parte ha desarrollado la CDI, habiendo estimado aceptable que el proyecto, en su aspecto formaal, se ajustara a la Convención de Viena de 1978, con las adaptaciones propias de cada una y que se haya considerado, en su tratamiento, la resolución 4 212, aprobada por la Conferencia Gene ral de la UNESCO en su 18 ª reunión, celebrada en París en 1974, sobre transferenc a de documentos provenientes de archivos

2 Ya en su aspecto substantivo, Chile se ha manifestado conforme con el método que la CDI imprimió al proyecto, aunque el título o denominación del mismo merece dudas en cuanto a su claridad jurídica, por cuanto se trata solamente de la sucesión de Estados en sus propiedades, sus deudas y archivos, lo que bien puede sintetizarse en los activos y pasivos del Estado, esta denominación del proyecto de convención, por tanto, no es feliz, atendido que no guarda relación con el contenido normativo que instituye Por otra parte, la frase «materias distintas de los tratados» carece de eficacia según el principio de que las disposiciones especiales priman sobre las generales resulta obvio que este proyecto de convención trate de la sucesión de Estados en materias distintas de los tratados, teniendo en cuenta la Convención de Viena de 1978

3 En ese contexto, lo dispuesto en el artículo 1 del proyecto aparece como reiterativo e inoficioso en una sistematización jurídica moderna En efecto, dicho precepto debería relacionarse con el artículo 1 de la Convención de Viena de 1978, que resulta ser más específico que el

del proyecto en análisis y que cumple, por tanto, una función determinada al disponer que aquella Convención se aplica a los efectos de la sucesión de Estados en materia de tratados «entre Estados», lo que da alcance dispositivo al precepto En cambio, el artículo 1 del proyecto en examen solo acude a la poco feliz denominación de la proposición

4 Seguidamente, no parece suficientemente clara la definición de «deuda de Estado», contemplada en el artículo 16 del proyecto, y que la configura como una obligación financiera del Estado para con otro En efecto, tal conceptualización limita el alcance de la noción de deuda En general, puede entenderse por deuda las obligaciones contraídas que emanan de un vínculo jurídico entre acreedor y deudor, a efecto que este cumpla la prestación fundada en el derecho correlativo Esta noción no se desvirtua en su aplicación analógica al derecho internacional, por lo anterior, cabría sugerir el reexamen de la definición propuesta en el artículo 16 del proyecto, con el fin de hacerla extensiva a la generalidad de las prestaciones que se han contraído para con otro que esta en posesión del derecho correlativo, no restringiéndose este crédito al cumplimiento de una obligación financiera, especie, junto con las obligaciones de dar, hacer y no hacer, dentro del género de las obligaciones

5 Por último, el examen global del proyecto permite formular observaciones en torno al artículo A, adicional, que contempla, para los efectos pertinentes, la noción de «archivos de Estado», que se evidencia excesivamente amplia y, por ende, poco específica para una definición jurídica Es criticable dicho concepto ya que alude, en síntesis, a «un conjunto de documentos de todo tipo», que no conduce a prefigurar una idea cierta de la naturaleza de tales documentos que componen un archivo y que merece, por consiguiente, un tratamiento especial, distinto de los demás bienes del activo de un Estado Sobre el particular, sería deseable que la definición del artículo A considerara la noción que otorga la mencionada resolución 4 212 de la UNESCO, que demuestra estar consciente de que los archivos «son de gran importancia para la historia general, cultural, política y económica de los países» Luego, sería preferible declarar, para los efectos del proyecto que se propone, que se entiende por archivo de Estado un conjunto de documentos públicos o privados que, por su selección y naturaleza, constituyen el registro histórico general, político, económico y cultural de los países

6 Las observaciones precedentemente expuestas constituyen el comentario general y preliminar del Gobierno de Chile sobre el proyecto de artículos propuesto por la CDI sobre la sucesión de Estados en lo que respecta a materias distintas de los tratados Es interés del Gobierno de Chile continuar colaborando en la importante y valiosa tarea de codificación emprendida por la CDI

4. Grecia

[Original inglés]
[11 de febrero de 1981]

El Gobierno de Grecia considera, en términos generales, satisfactorios los artículos C, D, E y F que figuran en el capítulo II del informe de la Comisión sobre su 32 ° período de sesiones y, por consiguiente, no tiene ninguna observación concreta que formular

5. Israel

[Original inglés]
[19 de diciembre de 1980]

1 En general, se señalan aquí las declaraciones hechas por la delegación de Israel en la Sexta Comisión, a medida que han ido progresando los trabajos, sobre las diferentes partes del proyecto de artículos de referencia presentadas de 1973 a 1980[c] Cabe señalar con satisfacción que algunas de esas observaciones fueron tenidas en cuenta por la CDI en el proyecto de artículos presentado en 1979 Aparte de esas observaciones, en general sobre cuestiones de detalle, hay dos aspectos que requieren que en esta oportunidad se reiteren y subrayen

2 El primero se relaciona con la implicación del factor «tiempo» en la cuestión que se examina, y la formulación adecuada de todo el proyecto de artículos y las observaciones encaminadas a abarcar dicho elemento Durante la labor sobre la sucesión de los Estados y el derecho de los tratados, la Comisión de Derecho Internacional hizo algunas referencias a ese factor, en especial en el informe sobre la labor realizada en su 24 ° período de sesiones y en el informe sobre la labor realizada en su 26 ° período de sesiones[d] Sin embargo, no se considera que esas observaciones aborden adecuadamente la cuestión planteada por el factor «tiempo» En términos muy elementales, la pregunta que ha de contestarse es «¿en qué casos de sucesión de Estados se considera que se aplicará el proyecto de artículos?» A menos que se obtenga una respuesta satisfactoria a esa pregunta, se correrá el riesgo de que la labor de la Comisión no satisfaga las necesidades de orden práctico de la comunidad internacional de hoy

3 El segundo aspecto se relaciona con la adición relativa a archivos de Estado contenida en el informe de la CDI sobre la labor realizada en sus períodos de sesiones 31 ° y 32 ° Cabe felicitar a la Comisión por esa importante labor pionera y en ese sentido se señalan otra vez las declaraciones sobre la cuestión formuladas en la Sexta Comisión por los representantes de Israel[e]

4 En el párrafo 6 del artículo B, el párrafo 4 del artículo E y el párrafo 4 del artículo F se menciona el derecho de los Estados de reciente independencia —de los cuales uno es Israel— a la información sobre su historia y su patrimonio cultural En nuestra opinión, este es un tema importante que solo ahora se esta examinando y estabilizando en el derecho internacional moderno y debe alentarse a la CDI a seguir refinando este nuevo aspecto del derecho que, cabe añadir, no ha de limitarse solamente a la «sucesión de Estados en lo que respecta a materias distintas de los tratados», si bien su inclusión allí podría resultar conveniente para los estudios iniciales A este respecto, ha de observarse que el artículo 149 del proyecto de convención sobre el derecho del mar (texto oficioso) de la Tercera Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar[f] se refiere a los derechos preferentes, entre otros, del Estado de origen cultural o del Estado de origen histórico y arqueológico de ciertos objetos, y durante la reanudación del noveno período de sesiones de esa Conferencia se agregó el artículo 303, en que se aclara y amplía la aplicación de ese concepto El enfoque de la Comisión complementa así las actividades similares que se llevan a cabo en otras ramas del derecho

5 En ese sentido, la delegación de Israel expresó la opinión de que todos los pueblos tienen el derecho a la devolución de los objetos de su patrimonio cultural de que han sido despojados y que, por su carácter especial, tienen poco o ningún valor en los lugares donde se encuentran como resultado de las vicisitudes que han sufrido Esa declaración se hizo con particular referencia a ciertos documentos en hebreo y otros elementos del patrimonio cultural judío que están diseminados en todo el mundo, que no forman parte del acervo cultural de los países donde han quedado y que, en su mayor parte, son ajenos al patrimonio cultural de dichos países La obligación mínima de esos países es asegurar una protección adecuada para ese material, gran parte del cual es delicado y se esta deteriorando físicamente, así como el libre acceso a el para los estudiantes y estudiosos Pero esa es solo una obligación mínima la obligación real de esos países es facilitar la devolución de tales elementos al nuevo Estado independiente de Israel que es el Estado de origen cultural o el Estado de origen histórico y arqueológico Esto parecería ser una contribución obvia de la era de la descolonización

---

[c] Vease *Documentos Oficiales de la Asamblea General, trigesimo segundo período de sesiones, Sexta Comisión,* 36 ª sesión, parrs 38 y 39, e *ibid , fascículo del período de sesiones,* corrección, *ibid , trigesimo tercer período de sesiones, Sexta Comisión,* 41 ª sesión, parrs 29 y 30, e *ibid , fascículo del período de sesiones,* corrección, *ibid , trigesimo cuarto período de sesiones, Sexta Comisión,* 46 ª sesión, parrs 1 a 14, e *ibid , fascículo del período de sesiones,* corrección, *ibid , trigesimo quinto período de sesiones, Sexta Comisión,* 44 ª sesión, parrs 5 a 9, e *ibid , fascículo del período de sesiones,* corrección

[d] *Anuario 1972,* vol II, pag 247, documento A/8710/Rev 1, parr 41, y *Anuario 1974,* vol II (primera parte), pags 169 y 170, documento A/9610/Rev 1, parr 62

[e] Vease *Documentos Oficiales de la Asamblea General, trigesimo cuarto período de sesiones, Sexta Comisión,* 46 ª sesión, parr 14, e *ibid , fascículo del período de sesiones,* corrección, *ibid , trigesimo quinto período de sesiones, Sexta Comisión,* 44 ª sesión, parr 6, e *ibid , fascículo del período de sesiones,* corrección

[f] A/CONF 62/WP 10/Rev 3 y Corr 1 a 3

6. Italia

[Original ingles]
[3 de abril de 1981]

I

1 En la actualidad, la cuestion de la sucesion de Estados se encuentra en una situacion bastante cambiante debido principalmente a la notable evolucion de la practica internacional respecto de los casos de sucesion que surgen de la descolonizacion Una prueba de ello es el proyecto de la CDI que aborda separadamente casos de sucesion resultantes de la descolonizacion en articulos *ad hoc* relativos a los paises de reciente independencia

2 Dadas las circunstancias, pareceria dificil definir principios muy generales para esos casos Es posible que, una vez que se haya realizado plenamente el proceso de descolonizacion, se vuelva en parte a las normas que con anterioridad estaban en vigor, de modo que los criterios generales excesivamente innovadores correrian el riesgo de no servir los intereses de la comunidad internacional en la forma mas util Por otra parte, es importante que en cualquier caso de sucesion de Estados que pueda producirse en un futuro proximo haya la posibilidad de remitirse a un sistema normativo

3 En este sentido, el Gobierno italiano apoya la continuacion y pronta conclusion de la labor de la Comision sobre la sucesion de Estados en materia de bienes de Estado, deudas de Estado y archivos de Estado Con respecto a la cuestion de la forma mas apropiada que deberian adoptar las normas que figuran en el proyecto —tratado u otro instrumento internacional, normas tipo, etc —, Italia se reserva su opinion hasta despues de que la Comision haya terminado la segunda lectura del proyecto

4 No obstante, de lo que se acaba de declarar parece desprenderse claramente que no seria util atribuir un alcance demasiado amplio a los articulos propuestos por la Comision, es decir, un alcance tan general que faculte la aplicacion de esos articulos a cualquier aspecto de la sucesion en materias distintas de los tratados Temas tales como la consecuencia de las concesiones administrativas en el caso de sucesion, o la nacionalidad de los individuos que residen en el propio territorio interesado, exigen normas *ad hoc*, y resultaria incorrecto ampliar por analogia, a casos semejantes, las normas esbozadas por la Comision para otras situaciones

5 Como la Comision ha decidido limitar sus trabajos a los tres temas ya citados, es decir, a los bienes de Estado, las deudas de Estado y los archivos de Estado (decision apoyada por Italia), estimamos que seria conveniente que el titulo del proyecto hiciera alusion a las materias concretas tratadas en el, por ende, deberia modificarse en consecuencia el texto del articulo 1 En realidad, el Gobierno italiano estima que la parte del proyecto sobre los archivos de Estado deberia por su caracter especial, ser distinta de las otras dos partes y deberia ser objeto de un conjunto de normas autonomas Ello exigiria que el proyecto de articulos sobre los bienes de Estado se aclarara a fin de excluir a los propios archivos de la categoria general de bienes de Estado, a los efectos de los articulos que se examinan

6 Aun reconociendo debidamente el caracter problematico de la cuestion y la considerable controversia que sigue rodeandola, no podemos menos de señalar que, en la mayoria de los puntos, las soluciones propuestas por la Comision son mas bien vagas Por ejemplo, con frecuencia se hace referencia al concepto de «proporcion equitativa» (arts 14, 19, 22 y 23) Una solucion semejante puede ser inevitable, pero, si es asi, resulta aun mas importante —como lo expreso la delegacion italiana en sus intervenciones ante la Sexta Comision de la Asamblea General— establecer las condiciones para un mecanismo adecuado y eficaz destinado a la solucion de las controversias que pudieran plantearse, en particular en la esfera de las deudas de Estado Ello resultaria fundamental en el caso de que la Comision recomendase que esas normas se incorporaran en una convencion internacional Otra observacion de caracter general parece indicada antes de pasar a examinar lo bien fundado de los distintos articulos Si bien esta enterado de los motivos que pueden haber inducido a la Comision a formular un distingo entre el caso del *traspaso* de una parte del territorio de un Estado y el de la *separacion* de parte de ese territorio seguida de su union a otro Estado preexistente, al Gobierno italiano le resulta dificil comprender por que ambos casos —que estan intimamente relacionados, si es que no son identicos, desde el punto de vista conceptual— deban tratarse de manera diferente (comparese el articulo 10 con el parrafo 2 del articulo 13, y el articulo 19 con el parrafo 1 del articulo 22)

II

En cuanto a los meritos de los distintos articulos propuestos por la Comision, el Gobierno italiano desea limitar sus observaciones a determinadas cuestiones de importancia fundamental

7 Sobre el tema de los *bienes de Estado*, no aparece en absoluto claro el sentido del apartado *a* del parrafo 1 del articulo 11 relativo a la atribucion de los bienes muebles de un Estado predecesor a un Estado sucesor cuando este ultimo sea un pais de reciente independencia, en particular, la expresion «los bienes muebles que, habiendo pertenecido al territorio al que se refiera la sucesion de Estados» es erronea

8 En realidad, no es exacto hablar de atribucion de bienes muebles a un territorio, mas bien, habria que referirse a esos bienes en terminos de su atribucion, en virtud de un sistema juridico determinado, a este o ese *sujeto* Ademas, en un momento dado, unos bienes muebles pueden haber correspondido a un territorio por motivos totalmente fortuitos (como, por ejemplo, en el caso del arrendamiento temporal de un bien tangible), si bien en realidad pueden haber sido creados en otra parte, como en el caso de una obra de arte En relacion con todo ello, y en especial en cuanto al hecho de que los bienes muebles pueden haber sido legitimamente adquiridos por el Estado predecesor como consecuencia de una compra legitima, y, por consiguiente, no tendrian necesariamente que ser «restituidos», el proyecto de normas de la Comision parece ambiguo y es probable que origine graves dificultades de interpretacion Por esa razon, seria conveniente que la Comision precisara ese aspecto detalladamente con el proposito de esbozar todos los probables casos que pudiesen surgir en la realidad, a fin de adaptar a esos casos las normas que se han de redactar

9 Tambien en el articulo 11, la formula «que corresponda a su aportacion», estipulada como un criterio para la particion en el apartado *c* del parrafo 1, no es del todo clara para el Gobierno italiano Si bien en el texto ingles esa expresion parece referirse, correctamente, a la contribucion que el territorio de que se trata ha hecho a la creacion de los bienes determinados, su contrapartida en el texto frances es estructuralmente mas amplia y mas vaga

10 Con respecto al articulo 14, que preve la posibilidad de la disolucion de un Estado preexistente, la viabilidad de la solucion senalada en el apartado *b* del parrafo 1 plantea problemas en el caso de los bienes situados fuera del territorio del Estado predecesor En realidad, cabe preguntar que deberia determinar en ese caso la atribucion de los bienes a un Estado sucesor en lugar de otro

11 En los articulos sobre *deudas de Estado*, la cuestion basica —respecto de la cual siguen divididas las opiniones, incluso en el seno de la Comision— consiste en determinar si el proyecto deberia abarcar unicamente las deudas entre sujetos de derecho internacional (deudas entre Estados u organizacione internacionales), o ser extendido a sujetos privados extranjeros La presencia del apartado *a* en el articulo 16 del proyecto sugeriria que se aspiro a lograr el enfoque mas amplio posible, pero la logica de los articulos posteriores, especialmente el 19 y el 23, es la de relaciones entre Estados

12 En realidad, la cuestion de la sucesion de Estados tambien abarca el asunto del saldo de las deudas del Estado predecesor con particulares extranjeros, y seria incorrecto afirmar que todavia no existen leyes internacionales a ese respecto El amplio conjunto de practicas que se ha desarrollado, particularmente a partir de la primera guerra mundial, demuestra lo contrario

13 No obstante la cuestion suscita viva controversia y no se presta facilmente a la formulacion de una solucion aceptable para toda la comunidad internacional Ademas, el examen a fondo del tema podria requerir una investigacion sumamente larga y compleja y exigir una revision de varias clausulas del proyecto de articulos

14 Por todas esas razones, que tienen importancia politica, el Gobierno italiano desea ratificar la opinion expresada anteriormente por

su delegacion ante la Sexta Comision de la Asamblea General en 1977 es decir, que seria prudente limitar el proyecto de articulos que se exa mina al tema de las deudas entre sujetos de derecho internacional[g] Pero ello no deberia interpretarse en absoluto como una negacion de la aplicabilidad internacional de la sucesion en el caso de deudas entre Estados y particulares extranjeros, a tal efecto, podemos poner de relieve la importancia del parrafo 1 del articulo 18 que, a juicio de Italia, deberia precisarse como una clausula de salvaguardia general En conclusion, por esas razones, parece adecuado proponer la supresion del apartado *b* del articulo 16 y una nueva redaccion del parrafo 1 del articulo 18, a fin de transformarlo en un articulo separado

15 Una observacion final sobre el tema de las deudas de Estado se refiere al articulo 21, que trata de la unificacion de Estados El valor del parrafo 2 es sumamente dudoso, ya que ese parrafo parece referir se exclusivamente a una cuestion de derecho interno

16 En cuanto a los articulos sobre los *archivos de Estado*, fuera de la consideracion ya formulada al comienzo de las presentes observaciones, asi como de cualesquiera de los comentarios generales que fi guran en este documento y que pudieran aplicarse a esos archivos, no parecen plantear problemas de gran escala Considerados en conjun to, y a reserva de una mayor precision, esos articulos parecen ofrecer soluciones muy equilibradas, en realidad, ofrecen mas posibilidades que los otros a los efectos de que se adopten como una convencion in ternacional cuya utilidad es absolutamente evidente

17 A este respecto, el Gobierno italiano desea simplemente hacer hincapie en dos factores el primero es que se deberia prestar mucha atencion a fin de distinguir los problemas de los archivos en el sentido tradicional (es decir, colecciones de documentos) de los de las obras de arte Esa distincion, suficientemente clara en si misma, puede en algunos casos reales resultar problematica en cuanto a la categoria de do cumentacion que la historia de una civilizacion determinada haya producido

18 La segunda conclusion consiste en que, dada la aceptacion del principio que con justicia favorece la mayor difusion posible de la informacion reunida en archivos (notablemente incrementada por los modernos medios de reproduccion de documentos), se deberia evitar que, en la medida de lo posible, se deshagan colecciones de documentos cuya existencia como una unidad constituye muy a menudo una condicion esencial para que los investigadores las empleen eficazmente En este aspecto, el principio motivador no deberia ser un afan pedante de asignar los documentos a un lugar preciso sino mas bien reconocer que los documentos historicos constituyen el patrimonio comun de la humanidad En virtud de ese principio, deberia promoverse por todos los medios el libre acceso a esos documentos

7. Republica Democrática Alemana

[Original ingles]
[30 de octubre de 1980 y 12 de marzo de 1981]

1 La Republica Democratica Alemana acoge con beneplacito el proyecto de articulos sobre la sucesion de Estados en lo que respecta a materias distintas de los tratados presentado por la CDI en 1979, y considera que el texto constituye una solida base para una segunda lectura del proyecto de articulos por la CDI

La repeticion intencional de definiciones, terminos y denominaciones de los tipos de sucesion ya incluidos en la Convencion de Viena de 1978 es oportuna para evitar malentendidos en la aplicacion e interpretacion de los conceptos basicos

2 En el presente proyecto de articulos la CDI se ha limitado a dictar normas sobre los bienes de Estado, los archivos de Estado y las deudas de Estado y ha tratado esas tres categorias de los aspectos juridicos in ternacionales como cuestiones relativamente independientes Este enfoque reviste fundamental importancia porque respeta, como en el caso de la sucesion de Estados en materia de tratados, el principio de la igualdad soberana de los Estados, sin que haya intervencion indebida en los poderes internos de los Estados involucrados en la sucesion Ademas, las diversas definiciones del estatuto juridico de estas cues tiones en las jurisdicciones nacionales establecen limites imposibles de sobrepasar por una reglamentacion universal que sea parte del derecho internacional En este contexto, es digno de reconocimiento el hecho de que la CDI haya definido los bienes de Estado solamente como una categoria general y no haya tratado de reglamentar, desde un punto de vista juridico internacional, el estatuto segun ha sido definido por la jurisdiccion interna de entidades locales, provinciales o comunales en relacion con los bienes de Estado, los archivos de Estado y las deudas de Estado

En general, el proyecto presentado constituye una solucion de avenencia que puede ser ampliamente aceptada, si bien en segunda lectura sera menester introducir mejoras y aclaraciones

3 La Republica Democratica Alemana apoya lo que se expone en la parte I (arts 1 a 3) y considera oportuna la decision de la CDI de tratar de encontrar en segunda lectura una formulacion mas precisa de los campos de aplicacion del articulo 1 y, por consiguiente, del titulo de la futura convencion Seria, quizas, posible hacer referencia explicita a las cuestiones de que trata el proyecto, esto es, los bienes de Estado, los archivos de Estado y las deudas de Estado

4 En general, la Republica Democratica Alemana esta de acuerdo con la definicion de bienes de Estado que figura en la seccion 1 de la parte II (arts 4 a 9) y con las nomas que rigen la sucesion Son especialmente los bienes de Estado los que constituyen la base material vital para establecer un Estado y asegurar su soberania Desde este punto de vista, cabe felicitarse de que en el articulo 5 se describan los bienes de Estado en forma muy amplia, cosa que se justifica en virtud del derecho internacional Ello permite llegar a una reglamentacion universal que no se refiera a las estructuras internas de los bienes de Estado de los diversos paises (por ejemplo, la division entre bienes de Estado del dominio publico y del dominio privado) Igualmente importante es la disposicion segun la cual en una sucesion se extingue la propiedad sobre los bienes de Estado del Estado predecesor y el Estado sucesor adquiere la propiedad original sobre ellos y los bienes de Estado pasaran al Estado sucesor sin indemnizacion ni compensacion Finalmente, la Republica Democratica Alemana apoya el articulo 9 que establece que una sucesion de Estados no afectara en ninguna forma a los bienes de propiedad de un tercer Estado

Con respecto a las disposiciones que regiran para los diversos tipos de sucesion (arts 10 a 14), cabe felicitarse de que se atribuya la prioridad al acuerdo entre los Estados interesados Igualmente encomiable es la distincion entre bienes muebles e inmuebles del Estado, asi como la diferenciacion en el traspaso de dichos bienes

5 La Republica Democratica Alemana aprecia las disposiciones amplias relativas al traspaso de los archivos de Estado en el caso de la sucesion de Estados La definicion de archivos de Estado parece bien concebida par que abarque una gran variedad de archivos, y constituye una justa solucion de avenencia que permitira una sucesion equitativa respecto de los archivos En las disposiciones correspondientes del proyecto se toma debidamente en cuenta la naturaleza peculiar de los archivos de Estado en cuanto que son tanto una parte indispensable de los bienes de Estado como un bien cultural Debido a este aspecto dual, los archivos de Estado deben constituir una parte independiente —parte III— que ha de agregarse a continuacion del articulo 14 A esta nueva parte III seguirian las disposiciones que se refieren a las deudas de Estado, que pasarian a integrar la parte IV

6 Con respecto a la parte III, la Republica Democratica Alemana se siente obligada a reiterar las reservas ya expresadas por su representante en la Sexta Comision, en particular en el trigesimo cuarto periodo de sesiones de la Asamblea General[h], contra la definicion de deuda de Estado que figura en el articulo 16 Habida cuenta de que la sucesion en materia de deudas de Estado es todavia una cuestion muy controversial y el proyecto establece —excepto en el caso de los Estados de reciente independencia— la obligacion de la sucesion, lo que implicaria una evolucion progresiva del derecho internacional, la formula presentada en el proyecto debe ser estudiada muy detenidamente

[g] Vease *Documentos Oficiales de la Asamblea General, trigesimo segundo periodo de sesiones, Sexta Comision*, 31 ª sesion, parr 9, e *ibid*, *fasciculo del periodo de sesiones*, correccion

[h] Vease *Documentos Oficiales de la Asamblea General, trigesimo cuarto periodo de sesiones, Sexta Comision*, 43 ª sesion, parr 27, e *ibid*, *fasciculo del periodo de sesiones*, correccion

En consecuencia, es muy oportuno que el apartado *a* del artículo 16 se limite a definir como deudas de Estado solamente las obligaciones financieras de un Estado para con cualquier otro sujeto de derecho internacional

Por otra parte, es muy de lamentar que, a pesar de los votos discrepantes de varios miembros, la mayoría de la CDI haya abandonado, en el caso del apartado *b* del artículo 16, la orientación que había mantenido en todos los otros respecto de esta cuestión, y que se haya desviado completamente del proyecto provisional presentado en 1977 El apartado *b* del artículo 16 resultaría en una obligación para el Estado sucesor de continuar sin introducir modificaciones los vínculos establecidos por su predecesor en materia de derecho privado con cualquier persona extranjera ya sea jurídica o natural Lo mismo, con todas sus consecuencias, se aplicaría también a sus propios ciudadanos De hecho, el apartado *b* del artículo 16 obligaría a un Estado nuevo a ajustarse a la jurisdicción interna de su predecesor Ello constituiría una injerencia inaceptable en la soberanía del Estado sucesor y, por consiguiente, es irreconciliable con los principios de igualdad soberana de los Estados y no injerencia en los asuntos internos de otros Estados El Estado sucesor debe gozar del derecho inalienable de establecer su propio orden constitucional y jurídico, incluso la dirección independiente de sus relaciones con personas naturales y jurídicas en el campo del derecho civil Cuando un Estado cree que ciertas medidas, por ejemplo las nacionalizaciones o las expropiaciones generales, afectan, de manera contraria al derecho internacional, a los intereses de sus ciudadanos con respecto a sus bienes, dicho Estado puede ejercer derechos de protección en nombre de sus ciudadanos a través de canales diplomáticos Esta es la forma aceptada internacionalmente de proteger los intereses de ciudadanos en países extranjeros Ahora bien, no puede aceptarse que una convención internacional obligue *a priori* a un Estado nuevo a continuar sin reservas todas las relaciones establecidas por su predecesor en materia de derecho privado Debido a ello, la República Democrática Alemana sostiene que la materia que ha de ser regulada por la convención debería, como cuestión de principio, limitarse a los vínculos establecidos en razón de las deudas del Estado predecesor en virtud del derecho internacional, tal como se hace respecto de todas las otras cuestiones (tratados, bienes de Estado y archivos de Estado)

7 Otro problema surge de la obligación general para el Estado sucesor (que, salvo algunas excepciones, es un Estado de reciente independencia) de hacerse cargo de las deudas de Estado de su predecesor, según estipula el artículo 17 Ahora bien, una disposición de esa índole solo puede ser aceptable si se aclara que se refiere solamente a las deudas de Estado contraídas de conformidad con el derecho internacional, a fin de que puedan excluirse las deudas contraídas con fines no previstos en el derecho internacional

La República Democrática Alemana considera necesario incluir en la convención una disposición sobre deudas no transferibles y, consiguientemente, definir claramente el término «deudas odiosas»

Por lo tanto, sería conveniente que en segunda lectura la CDI volviera a examinar las propuestas pertinentes presentadas por el Relator Especial en 1977[1] El artículo C podría constituir una buena base para la definición de las deudas que están excluidas de la sucesión obligatoria en razón de que no son compatibles con el derecho internacional

8 Para terminar, la República Democrática Alemana desea referirse al problema de la distribución proporcional de las deudas de Estado de un Estado predecesor entre varios Estados sucesores obligados por ellas La disposición de pasar una proporción equitativa de deudas de Estado, tomando en cuenta todas las circunstancias pertinentes, tal como figura en los artículos 19, 22 y 23, pareciera ser lo suficientemente amplia como para abarcar todas las situaciones posibles En un análisis final, en el paso de proporciones equitativas de las deudas de Estado que están sujetas a sucesión habrá que tomar siempre en cuenta las circunstancias históricas y nacionales en cada uno de los casos de sucesión Para una distribución equitativa, habrá que tener presentes las capacidades del Estado sucesor, así como el beneficio real que resulte para el Estado sucesor de asumir la responsabilidad por las deudas contraídas por su predecesor

[1] *Anuario 1977*, vol II (primera parte), pág 73, documento A/CN 4/301 y Add 1, parr 140

Archivos de Estado

9 La República Democrática Alemana acoge con beneplácito los proyectos de artículos elaborados por la CDI sobre la sucesión en los archivos de Estado Contribuyen sin duda a completar todo el proyecto de texto relativo a la sucesión de Estados en lo que respecta a materias distintas de los tratados La República Democrática Alemana opina que el texto de los diversos artículos constituye una buena base para extender el examen del tema de la sucesión de Estados a los archivos

10 Teniendo en cuenta que la naturaleza diferente de los archivos de Estado que, por un lado, forman parte de la propiedad del Estado en general y, por otro, pueden ser también una propiedad cultural nacional, la República Democrática Alemana cree oportuno que las disposiciones sobre los archivos de Estado se añadan después del artículo 14, como parte III A esta parte deberán seguir las reglamentaciones relativas a las deudas de los Estados, como parte IV

11 En relación con el lugar en donde deban colocarse las disposiciones sobre los archivos dentro de todo el proyecto de texto, debería decidirse también si los archivos de Estado deben mencionarse en el título de la Convención como categoría separada, distinta de la de la propiedad de los Estados y la de la deuda de los Estados

12 En cuanto a la definición de la expresión «archivos de Estado» (art A), el Gobierno de la República Democrática Alemana desearía que la CDI, en la segunda lectura del proyecto de texto, prestara mayor atención al hecho de que los archivos de Estado pueden ser tanto administrativos como históricos

Los archivos administrativos contienen en su mayor parte información que es esencial para la utilización efectiva de toda la propiedad del Estado sucesor, mientras que los archivos históricos son colecciones de fuentes de importancia histórica y cultural que se usan principalmente para fines académicos

El valor de los actuales proyectos de artículos sería mayor si se hiciera expresamente esta importante diferenciación en la definición del término «archivos» Ello haría también posible dar mayor claridad conceptual al párrafo 1 del artículo B, al párrafo 2 del artículo C, al párrafo 1 del artículo E y al párrafo 1 del artículo F, respecto de la transmisión de los archivos al Estado sucesor

13 El principio contenido en los artículos C, E y F, en el sentido de que la transmisión de archivos debe determinarse mediante acuerdo entre los Estados predecesor y sucesor, es aceptable En opinión de la República Democrática Alemana, ese criterio se concilia con los principios básicos del derecho internacional, en particular con el principio de la igualdad soberana de los Estados

14 De conformidad con el párrafo 6 del artículo F, las disposiciones relativas a la sucesión en materia de archivos en modo alguno prejuzgan cualquier cuestión relacionada con la preservación de la unidad de los archivos de Estado

La República Democrática Alemana estima conveniente que una disposición similar se incluya también en los artículos C y E Se tendría así en cuenta una legítima preocupación de la ciencia archivista y, al mismo tiempo, se confirmaría el principio, evidente en la larga práctica de los Estados, de que los archivos históricos deben preservarse

8. República Socialista Soviética de Bielorrusia

[Original ruso]
[28 de enero de 1981]

1 La elaboración por la CDI del proyecto de artículos sobre la sucesión de Estados en lo que respecta a materias distintas de los tratados representa uno de los trabajos más importantes en la esfera de la codificación y el desarrollo progresivo del derecho internacional

2 El análisis de las tres partes del proyecto de artículos («Introducción», «Bienes de Estado» y «Deudas de Estado») preparadas por la CDI demuestra que el texto existente merece en conjunto una valoración positiva y puede servir de base para la elaboración de una convención internacional que complemente la Convención de Viena de 1978

3 Al mismo tiempo, algunos elementos del proyecto necesitan mayor precisión y, en particular, el apartado *b* del artículo 16 En este apartado se trata de «cualquier otra obligación financiera que incumba a un Estado», lo cual est totalmente inadmissible, puesto que las obligaciones de esta índole no estan reglamentadas por el derecho internacional, sino por las normas correspondientes del derecho interno de los Estados Por consiguiente, sería preciso eliminar este apartado del artículo 16

4 La labor de la CDI dedicada a la elaboración del proyecto de artículos sobre la sucesión en los archivos de Estado es igualmente importante y necesaria, ya que los archivos forman parte integrante de los bienes de Estado y, debido a su naturaleza, contenido y la función que cumplen, son sumamente valiosos tanto para el Estado predecesor como para el Estado sucesor Por tanto, merece atención especial la cuestión de la definición del concepto mismo de «archivos de Estado» y todos los aspectos del problema relacionado con la posibilidad del traspaso de estos archvios en los diversos casos de sucesión de Estados

5 Teniendo en cuenta que el proyecto de artículos sobre la sucesión de Estados en lo que respecta a materias distintas de los tratados esta incompleto, las consideraciones expuestas tienen caracter provisional La RSS de Bielorrusia se reserva el derecho de presentar observaciones adicionales a medida que avance la labor de preparación del proyecto en su totalidad

9. República Socialista Sovietica de Ucrania

[Original ruso]
[8 de abril 1981]

1 La evolución del mundo hace que las normas de derecho internacional sean cada vez mas complejas Esto se traduce en un volumen creciente del cuerpo de normas de derecho internacional, en la ampliación de su gama y la profundización de su contenido, esto es, en el perfeccionamiento de los medios tradicionales y en la elaboración de nuevos medios de reglamentación del derecho internacional Todo esto ha sido debidamente tomado en cuenta por la CDI en la elaboración del proyecto de artículos sobre la sucesión de Estados en lo que respecta a materias distintas de los tratados

2 Las disposiciones que figuran en el proyecto de artículos de la CDI sobre la sucesión de Estados en lo que respecta a los bienes de Estado, las deudas de Estado, así como en lo que atañe a los archivos de Estado, parecen ofrecer una base plenamente satisfactoria para la elaboración de un acuerdo internacional pertinente La adopción de dicho instrumento de derecho internacional sería una nueva etapa en la codificación del derecho de sucesión de los Estados y complementaría la Convención de Viena de 1978

3 En cambio, ciertas disposiciones del proyecto de artículos suscitan dudas y quizas sería conveniente suprimirlas En particular, esto atañe a «cualquier otra obligación financiera que incumba a un Estado» (apartado *b* del artículo 16), diferente de las obligaciones para con los sujetos de derecho internacional en virtud del apartado *a* del mismo artículo, que en lo fundamental se encuadra en la esfera de los problemas reglamentados en el proyecto Por estas razones procedería excluir el apartado *b* del artículo 16 del proyecto

4 En lo que repsecta a los proyectos de artículos C, D, E y F sobre la sucesión en lo que respecta a los archivos de Estado, a juicio de la RSS de Ucrania cabría complementarlos con disposiciones sobre sucesión en relación con la aparición de nuevos Estados independientes en razón del logro de la independencia por los pueblos de los territorios coloniales y dependientes, tanto mas cuanto que casos semejantes ya se preven en el apartado *e* del párrafo 1 del artículo 2 del presente proyecto

10. Suecia

[Original ingles]
[9 de febrero de 1981]

1 Con respecto al artículo D (Unificación de Estados), en el párrafo 1 se establece que los archivos de Estado de los Estados predecesores pasaran al Estado sucesor, mientras que con arreglo al párrafo 2 el derecho interno del estado sucesor determinara si lo archivos se adjudican al Estado sucesor o a sus partes componentes Se señala que el artículo 12 del proyecto de artículos esta redactado de manera similar

Es cierto que en el comentario sobre esos artículos se proporciona alguna orientación sobre su interpretación Sin embargo, el propio texto de los artículos dificulta la comprensión de las relaciones entre el párrafo 1 y el párrafo 2, que incluso podrían parecer contradictorias En consecuencia, se sugiere que la CDI continue examinando cual es la mejor manera de redactar el artículo D y el artículo 12

2 Los artículos E y F tratan de la separación de parte o partes del territorio de un Estado y de la disolución de un Estado En el proyecto de artículos se distingue entre esos casos de sucesión de Estados y el caso de un Estado de reciente independencia, del que se trata en el artículo B No obstante, los artículos E y F parecerían basarse en principios que son en gran medida los mismos del artículo B En particular, las disposiciones de los párrafos 2 y 6 del artículo B se han extendido a los llamados casos distintos de sucesión de Estados (mediante los párrafos 2 y 4 del artículo E y los párrafos 2 y 4 del artículo F) Esas disposiciones restringen la libertad del Estado predecesor y el Estado sucesor, o de dos Estados sucesores, de celebrar acuerdos con respecto a los archivos del Estado predecesor Segun los párrafos 2 de los artículos B, E y F, un acuerdo entre ellos relativo a la adjudicación (en los artículos B y E tambien relativo a la reproducion) de los archivos que interesan al territorio en cuestion pero no se adjudican al Estado sucesor en virtud de los párrafos 1 de dichos artículos debería regir la cuestion «de tal manera que cada uno de esos estados pueda aprovechar en la forma mas amplia y equitativa posible esas partes de los archivos de Estado» Ademas, en el párrafo 6 del artículo B y en los párrafos 4 de los artículos E y F, se dispone que los acuerdos entre los respectivos Estados «no podran menoscabar el derecho de los pueblos de esos Estados al desarrollo, a la información sobre su historia y a su patrimonio cultural»

3 Esto significa que la validez de un acuerdo celebrado entre el Estado predecesor y el Estado sucesor, en el caso de que trata el artículo E, o entre Estados sucesores interesados, en el caso de que trata el artículo F, respecto de los archivos de Estado del Estado predecesor, dependera de si el acuerdo se ajusta a ciertos principios, todos ellos de naturaleza muy general Difícilmente podría justificarse que se permitiera que esos principios tuvieran primacía sobre acuerdos concertados entre Estados independientes, y ello podría conducir a innecesarias controversias respecto de la validez de los acuerdos celebrados En el caso de una sucesión de Estados que no fuera resultado de la descolonización, podría suponerse que las partes contratantes son Estados independientes cuyos acuerdos sobre los archivos de Estado deberían tener pleno efecto jurídico En consecuencia, se sugiere que se supriman en los párrafos 2 de los artículos E y F las palabras «de tal manera que cada uno de esos Estados pueda aprovechar en la forma mas amplia y equitativa posible esas partes de los archivos de Estado» y que, asimismo, se supriman en su totalidad los párrafos 4 de ambos artículos

4 Con respecto a los artículos previamente aprobados por la Comisión sobre la sucesión de Estados en lo que respecta a materias distintas de los tratados, se remite a las observaciones formuladas el 21 de noviembre de 1979 por el representante de Suecia en la Sexta Comisión[1]

11. Unión de Repúblicas Socialistas Soviéticas

[Original ruso]
[1 ° de febrero de 1981]

1 El proyecto de artículos preparado por la CDI sobre la sucesión de Estados en lo que respecta a materias distintas de los tratados, en particular los artículos relativos a los archivos de Estado, en general puede servir de base aceptable para la elaboración del correspondiente instrumento de derecho internacional

---

[1] Vease *Documentos Oficiales de la Asamblea General, trigesimo cuarto perio do de sesiones, Sexta Comision*, 43 ° sesion, parrs 35 a 42, e *ibid , fasciculo del periodo de sesiones*, correccion Vease tambien «Resumen por temas preparado por la Secretaria de los debates realizados en la Sexta Comision sobre el informe de la CDI durante el trigesimo cuarto periodo de sesiones de la Asamblea General» (A/CN 4/L 311), parrs 15 y ss

2. Al mismo tiempo parece conveniente reflejar en el proyecto el caso especial de sucesión relacionado con la aparición de nuevos Estados a consecuencia del logro de la independencia por los pueblos de los territorios coloniales y dependientes. La inclusión de este elemento en la sección de los archivos de Estado sería especialmente pertinente, puesto que en los artículos ya convenidos por la Comisión, en particular en el artículo 2 relativo a la definición de los términos empleados, se prevén casos similares de sucesión.

ANEXO II

Observaciones de los gobiernos y principales organizaciones internacionales acerca de los artículos 1 a 60 del proyecto sobre los tratados celebrados entre Estados y organizaciones internacionales o entre organizaciones internacionales aprobados por la CDI en sus períodos de sesiones 26.°, 27.°, 29.°, 30.° y 31.°*

INDICE

		Página
A.	OBSERVACIONES DE LOS GOBIERNOS	191
1.	Alemania, República Federal de	191
2.	Bulgaria	193
3.	Canadá	193
4.	Checoslovaquia	195
5.	Francia	195
6.	Hungría	195
7.	Madagascar	196
8.	Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte	196
9.	República Democrática Alemana	201
10.	República Socialista Soviética de Bielorrusia	202
11.	República Socialista Soviética de Ucrania	202
12.	Rumania	202
13.	Suecia	204
14.	Unión de Repúblicas Socialistas Soviéticas	204
15.	Yugoslavia	204
B.	OBSERVACIONES DE LAS NACIONES UNIDAS Y DE LOS ORGANISMOS ESPECIALIZADOS	206
1.	Naciones Unidas	206
2.	Organización Internacional del Trabajo	206
3.	Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación	211
C.	OBSERVACIONES DE OTRAS ORGANIZACIONES INTERNACIONALES	212
1.	Comunidad Económica Europea	212
2.	Consejo de Asistencia Económica Mutua	213

*
* *

NOTA

Para el texto de proyecto de artículos sobre los tratados celebrados entre Estados y organizaciones internacionales o entre organizaciones internacionales, aprobado por la Comisión en primera lectura, véase *Anuario .. 1980*, vol. II (segunda parte), págs 63 y ss., párr 58

*
* *

Convenciones citadas en el presente anexo

	Fuente
Convención de Viena sobre el derecho de los tratados (Viena, 23 de mayo de 1969) Denominada en adelante «Convención de Viena de 1969» o «Convención de Viena»	*Documentos Oficiales de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el derecho de los tratados, Documentos de la Conferencia* (publicación de las Naciones Unidas, N.° de venta: S.70.V.5), pág 311
Convención de Viena sobre la representación de los Estados en sus relaciones con las organizaciones internacionales de carácter universal (Viena, 14 de marzo de 1975) Denominada en adelante «Convención de Viena de 1975»	*Documentos Oficiales de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre la representación de los Estados en sus relaciones con las organizaciones internacionales,* vol. II, *Documentos de la Conferencia* (publicación de las Naciones Unidas, N.° de venta. S.75.V.12), pag. 205

* Distribuidas inicialmente con las signaturas A/CN 4/339 y Add 1 a 8

A.—Observaciones de los gobiernos

1. República Federal de Alemania

[Original ingles]
[10 de marzo de 1981]

En los recientes debates de la Sexta Comision de la Asamblea General, el Gobierno de la Republica Federal de Alemania se congratulo de que la CDI hubiese terminado la primera lectura del proyecto de articulos[a] y a continuacion presenta sus comentarios acerca de los articulos 1 a 60 del proyecto

I —Comentario general

1 *Enfoque general*

Ha aumentado la responsabilidad de las organizaciones internacionales, lo que a su vez repercute en el derecho de los tratados

El Gobierno de la Republica Federal de Alemania apoya los esfuerzos encaminados a ampliar la codificacion del derecho internacional de los tratados y a completar la codificacion en vigor, que se inicio con exito con la Convencion de Viena de 1969, añadiendo un conjunto completo de normas relativas a la esfera cada vez mas importante de los tratados concertados por organizaciones internacionales Hay diversas formas y metodos de enfocar esa empresa, pero la labor de la CDI se encuentra actualmente tan avanzada que ya no se examinaran aqui los meritos de otras soluciones posibles (por ejemplo, un protocolo adicional a la Convencion de Viena o un suplemento adjunto limitado a las divergencias de texto) Se debe llevar adelante el enfoque elegido por la Comision, es decir, la preparacion de otro instrumento que ha de entrar en vigor en forma independiente, como una conse cuencia de la Convencion de Viena Por ello, al proseguir su labor, la Comision debe atenerse a su enfoque que consiste no en revisar las normas de la Convencion de Viena, sino en adoptar sus disposiciones a las necesidades de la materia de que se trata

2 *Igualdad de trato*

Las organizaciones internacionales corresponden a la necesidad de practicar la cooperacion internacional Su desarrollo significa un avance hacia un «derecho internacional de cooperacion» Las organizaciones internacionales estan integradas por Estados soberanos, de su composicion se desprende que cuando celebren tratados con otros Estados, facultadas a hacerlo por sus Estados miembros, deberan recibir el mismo trato que los Estados en la medida en que ello sea viable Ese principio —igualdad de todas las partes contratantes— debe ser el fundamento del proyecto de articulos

Segun sus propisas explicaciones, la CDI ha procurado colocar en un pie de igualdad a las organizaciones internacionales y los Estados cuando celebren tratados entre si, hasta donde ello aparezca apropiado, atendiendo a las diferencias *de facto* o *de jure* existentes entre los Estados y las organizaciones internacionales En esencia, el regimen de la Convencion de Viena se ha aplicado, en forma directa o *mutatis mutandis*, a las organizaciones internacionales en cuanto a la celebracion, aplicacion y terminacion de tratados Se ha de acoger con satisfaccion una adhesion rigurosa a ese principio fundamental, solo en forma excepcional, de ser necesario, se deben admitir desviaciones de la Convencion de Viena

3 *Alcance del proyecto de articulos*

La forma de decidir que organizaciones internacionales abarcara el proyecto de articulos constituye una cuestion de gran interes La CDI ha evitado prudentemente redefinir con mayor precision la expresion «organizacion internacional» a los efectos de la aplicacion del proyecto de articulos En cambio, ha adoptado la definicion que figura en el apartado *i* del parrafo 1 del articulo 2 de la Convencion de Viena de 1969 que, complementada por el apartado *j* del parrafo 1 del articulo 2 y por el articulo 6 del presente proyecto de articulos, basta por ahora, puesto que las organizaciones internacionales difieren en gran medida en su forma juridica, su estructura, sus funciones y facultades, y oscilan desde asociaciones apenas institucionalizadas y debilmente organizadas hasta entidades supranacionales muy estructuradas, como las Comunidades Europeas Por consiguiente, resulta totalmente adecuado, con respecto a la capacidad de una organizacion internacional para celebrar tratados, referirse a las reglas o normas pertinentes de la organizacion (vease el articulo 6 asi como el apartado *j* del parrafo 1 del articulo 2 del presente proyecto de articulos)

4 *Identidad de fondo entre la Convencion de Viena de 1969 y el proyecto de articulos*

El derecho sustantivo de los tratados en su forma codificada debe ser uniforme, independientemente de si son los Estados o las organizaciones internacionales los que celebran los tratados Por tanto, es correcto que el proyecto de articulos siga las disposiciones de la Convencion de Viena, que ya entro en vigor La uniformidad es tan importante que incluso debe tener prioridad sobre las mejoras parciales que podrian introducirse en esa Convencion Las divergencias con la Convencion de Viena solo se justifican en los casos en que sean inevitables y cuando esten determinadas por la estructura y funciones particulares de las organizaciones internacionales Parece dudoso que todas las desviaciones de la Convencion de Viena que la CDI estimo convenientes respondan a las condiciones mencionadas y sean en realidad absolutamente necesarias, por lo que seria conveniente reconsiderarlas durante la segunda lectura

5 *Diferencias de forma entre la Convencion de Viena de 1969 y el proyecto de articulos*

La CDI ha seguido muy de cerca la redaccion de la Convencion de Viena y la ha repetido en todo el proyecto, con la sola excepcion de las modificaciones que ha estimado necesarias en razon de la participacion de las organizaciones internacionales La Comision no se ha apartado en ningun otro caso del texto de la Convencion de Viena, con el fin de mantener la uniformidad en la aplicacion del derecho Ello es de celebrar No obstante, el proyecto de una nueva convencion paralela preparado por la CDI adolece de algunas deficiencias, alli donde las adaptaciones necesarias tienen una redaccion demasiado engorrosa y perfeccionista Como consecuencia de ello, se perjudica la claridad y transparencia de varios articulos [veanse arts 1, 3, 10 a 25 *bis*, 47 (parr 2), 54 y 57] La Comision deberia examinar la posibilidad de evitar la amplia subdivision de normas y terminos relativos a las peculiaridades de las organizaciones internacionales En parte, ello podria lograrse dando por unica vez definiciones completas en el articulo 2 y utilizando despues designaciones mas breves en los demas articulos del proyecto Por ejemplo, la engorrosa enumeracion «tratado entre Estados y una o varias organizaciones internacionales o entre organizaciones internacionales y uno o varios Estados» (veanse parrs 2 y 3 del articulo 19 *bis*) podria reemplazarse por la forma abreviada «tratado con participacion de organizaciones internacionales» (o «tratado de organizaciones internacionales»)

La insercion selectiva de nuevas formulas relativas a las peculiaridades de las organizaciones internacionales tampoco parece completamente satisfactoria, por ejemplo, «poderes», en el apartado *c bis* del parrafo 1 del articulo 2 y en el articulo 7, «acto de confirmacion formal» en el apartado *b bis* del parrafo 1 del articulo 2 y en los articulos 11, 14 y 16, vease tambien el articulo 15 («manifestar» — «hacer constar») Esa nueva terminologia no se funda en la practica Como los terminos convencionales del derecho de los tratados tambien pueden aplicarse a las organizaciones internacionales, no parecen justificadas las innovaciones

6 *Trato diferente dado a los Estados y a las organizaciones internacionales*

Sin duda, es necesario distinguir, en un numero limitado de articulos, entre la situacion juridica de las organizaciones internacionales y la de los Estados en el contexto del derecho internacional, como ha hecho la Comision en el articulo 6 (capacidad para celebrar tratados)

---

[a] *Documentos Oficiales de la Asamblea General, trigesimo quinto periodo de sesiones, Sexta Comision*, 45ª sesion, parr 6, e *ibid*, *fascículo del periodo de sesiones*, correccion

Tambien resulta adecuado, y en algunos casos incluso necesario debido a la amplia variedad de organizaciones internacionales, referirse a sus normas y practicas establecidas, como se ha hecho en varias partes del proyecto

En algunos casos [veanse arts 7 y 27 (parr 2)], la Comision ha previsto un trato juridico analogo para las organizaciones internacionales y los Estados, a pesar de las diferencias *de facto* Ello es muy satisfactorio, las divergencias *de facto* en la practica de los Estados y de las organizaciones internacionales no siempre han de tener consecuencias juridicas diferentes

La Comision debe prever la igualdad de trato para las organizaciones internacionales y los Estados en los casos en que sea necesaria para que haya completa igualdad, sobre todo cuando un trato desigual equivaldria a una discriminacion contra las organizaciones internacionales

7 *Cuestiones no resueltas*

Parece atinado que en el proyecto de la CDI no se hayan abordado varias cuestiones, ya que el actual esfuerzo de codificacion no puede abarcar la totalidad de la materia, que sigue su proceso de evolucion El conjunto de cuestiones que no se han abordado o que parcialmente siguen sin resolverse comprende, en particular, la relacion entre las organizaciones internacionales como partes en un tratado y los Estados miembros que quizas no sean, o incluso puedan ser, partes en el mismo tratado Es evidente que los problemas que se plantean en esa esfera se situan mas bien en la estructura interna de la organizacion internacional Tambien es verdad que, en principio, en el derecho de los tratados no se puede tener en cuenta la estructura interna de las organizaciones internacionales en mayor medida que la del derecho internacional (constitucional) de los Estados (veanse arts 27 y 46 de la Convencion de Viena) De ordinario es imposible la referencia directa a la composicion interna de las organizaciones internacionales Sin embargo, la yuxtaposicion de Estados en su doble condicion de partes o no partes en un tratado y, simultaneamente, de miembros de una organizacion internacional contratante origina, con respecto a la celebracion y cumplimiento de los tratados, situaciones que rebasan el ambito de la estructura interna de las organizaciones internacionales La Comision solo ha tratado ese tipo de situacion en la seccion 4 de la parte III desde el punto de vista —limitado— de los efectos que tienen los tratados con respecto a terceros Sin embargo, los Estados miembros de organizaciones internacionales no pueden considerarse propiamente «terceros» Estados en relacion con la organizacion Adherirse demasiado fielmente al sistema de la Convencion de Viena podria significar no prestar suficiente atencion a la relacion concreta entre las organizaciones internacionales y sus Estados miembros La peculiar situacion derivada de la estrecha interrelacion entre una organizacion internacional y sus Estados miembros no solo tiene influencia en relacion con el epigrafe «obligaciones y derechos de terceros Estados», sino que tambien tiene importancia para la materia que abarcan las disposiciones de reserva y los articulos 18, 26, 29 y 60 a 62 del proyecto Esos problemas deben reconocerse y considerarse a fin de que las disposiciones de la nueva convencion tengan aceptacion en general y no inhiban o entorpezcan la evolucion ulterior del derecho internacional

La Comision ha dejado en suspenso la cuestion fundamental, que ha de quedar resuelta en las clausulas finales, en cuanto a la forma en que las organizaciones internacionales que conciertan tratados participaran en la formalizacion de la convencion, si el presente proyecto llega a ser una convencion propiamente tal Si se parte del principio de la igualdad entre los Estados y las organizaciones internacionales en el contexto del derecho de los tratados, no existe razon valida para conceder a las organizacines internacionales un trato distinto en esta cuestion Una convencion sobre el derecho de los tratados respecto de las organizaciones internacionales servira de norma a todas las convenciones en que participen organizaciones internacionales Por ende, esas organizaciones internacionales deberan tener derecho a participar en una conferencia plenipotenciaria encargada de elaborar la nueva convencion paralela a la Convencion de Viena sobre la base del proyecto de articulos de la CDI y en igualdad de condiciones con los Estados negociadores, asi como a firmar y ratificar la convencion normativa

II —Comentarios sobre determinadas disposiciones del proyecto

Articulo 1

1 No parece necesario subdividir los tratados en las categorias *a* y *b*, ya que esa subdivision complica el texto de articulos ulteriores (veanse el apartado *a* del parrafo 1 del articulo 2 y los articulos 10, 13, 17 y 24)

Articulo 2 (parr 1)

2 Las nuevas definiciones que figuran en los apartados *b bis, b ter* y *c bis* parecen superfluas [los motivos se exponen en los comentarios formulados *supra* (secc I, parr 5) sobre los articulos 11, 14 y 7]

Articulo 7

3 La expresion «poderes» que se ha de emplear concretamente en relacion con las organizaciones internacionales (en aleman hay la misma traduccion para «plenos poderes» y «poderes») deberia omitirse, ya que no parece necesario adoptar innovaciones terminologicas de ese orden

4 En el parrafo 4, el verbo «comunicar» no parece completamente adecuado si un representante de una organizacion internacional firma un tratado por el cual la organizacion queda definitivamente obligada, de ese modo el representante no esta comunicando una declaracion, sino formulando la declaracion Debe examinarse si se puede sustituir «comunicar» por «declarar»

5 Los parrafos 3 y 4 de este articulo podrian fusionarse

Articulo 9

6 Puede apoyarse el parrafo 2 en el entendimiento de que no esta destinado a limitar innecesariamente los poderes de las organizaciones internacionales, sobre todo su facultad de participar en conferencias internacionales

Articulo 11

7 Cabe reconocer que la palabra «ratificacion» no se adapta realmente a las organizaciones internacionales (vease tambien, en el articulo 6, «instrumento de confirmacion formal»), se sugiere resolver esa dificultad insertando la expresion «acto de confirmacion formal» en la transposicion de la Convencion de Viena que por lo demas quedaria invariable, a fin de que dijera lo siguiente

> «El consentimiento de un Estado o de una organizacion internacional en obligarse por un tratado entre uno o varios Estados y una o varias organizaciones internacionales o entre organizaciones internacionales se hara constar mediante la firma, el canje de instrumentos que constituyan un tratado, la ratificacion, la aceptacion, la aprobacion o cualquier otro acto de confirmacion formal, la adhesion o en cualquier otra forma que se hubiere convenido »

Tal como esta el articulo, las peculiaridades de las organizaciones internacionales quedan de todos modos comprendida en la frase «en cualquier otra forma que se hubiere convenido»

Articulos sobre reservas

8 La CDI ha previsto que, en principio, las amplias disposiciones en materia de reservas de la Convencion de Viena se apliquen tambien a las organizaciones internacionales, como partes contratantes con iguales derechos Se ha de acoger con satisfaccion esa norma No obstante, las excepciones a ella son importantes y de largo alcance Los textos distintos de la Convencion de Viena que figuran en el parrafo 2 del articulo 19 *bis* y en el parrafo 3 del articulo 19 *ter* se han redactado en terminos complicados y bastante vagos que podrian dar lugar a dificultades de interpretacion En particular, el empleo de la expresion «el objeto y el fin» en el parrafo 2 del articulo 19 *bis* y en el apartado *b* del parrafo 3 del articulo 19 *ter* no parece apropiado, ya que esa formula se emplea con un significado no exactamented igual en otras partes de la Convencion de Viena y del proyecto [veanse arts 18 y 19 (apartado *c*)] para describir la verdadera esencia de un tratado A proposito, la expresion «el objeto y el fin» que figura en el apartado *c* del parrafo 3 del articulo 19 *bis* podria por si misma bastar para compren-

der en forma adecuada los casos previstos en el parrafo 2 del articulo 19 *bis*

9 Ademas, como cuestion de principio, parece dudoso que se deban siquiera prever disposiciones especiales para las organizaciones internacionales que limiten sus opciones a formular reservas y objeciones a reservas Debido a la carencia casi total de precedentes, se señala que la aprobacion de las disposiciones de la Convencion de Viena produ ciria resultados igualmente adecuados con lo cual el proyecto se redu ciria en forma drastica La necesidad de establecer la igualdad de trato entre las organizaciones internacionales y los Estados, como se ha puesto de relieve en todas las presentes observaciones, apunta en esa direccion

Articulos 24 y 24 bis *(y articulos 25 y 25* bis*)*

10 No parece necesario dividir el tema en dos articulos (lo mismo se aplica a los articulos 25 y 25 *bis*), la fusion de los articulos mejoraria el proyecto

Articulo 27 (parr 2)

11 La igualdad de trato de las organizaciones internacionales y los Estados debe significar que, en principio, las organizaciones internacionales no tienen mas derecho que los Estados a invocar sus reglas internas como justificacion del incumplimiento de un tratado Ello esta en consonancia con la responsabilidad de las organizaciones por sus actos al celebrar y aplicar tratados (art 26)

12 Las excepciones necesarias concernientes a la competencia para celebrar tratados se abordan satisfactoriamente tambien, en lo relativo a las organizaciones internacionales, en el articulo 46

13 El parrafo 2 del articulo 27 contiene otra excepcion especial para determinados tipos de tratado «a menos que el cumplimiento del tratado este [ ] subordinado a la realizacion de las funciones y los pode res de la organizacion», esa disposicion parece conceptualmente acertada y deberia conservarse

Los tratados y los terceros Estados (seccion 4 de la parte III)

14 Las disposiciones de esta seccion deben referirse, entre otras cosas, a las relaciones entre las organizaciones internacionale y sus Esta dos miembros, que no deberian denominarse «terceros Estados» en este contexto, sino, tal como lo propuso el Relator Especial, «Estados no partes» Es indispensable algun tipo de disposicion, como la que se preve en el articulo 36 *bis*, si las normas de las organizaciones internacionales bien estructuradas obligan a los Estados miembros de esas organizaciones mediante las disposiciones de los tratados que ellas celebran (vease el articulo 228 del Tratado de Roma[b]) La norma formulada en el articulo 36 *bis* sirve para salvaguardar los derechos de los terceros Estados que entablan relaciones derivadas de tratados con una organizacion internacional cuyos Estados miembros estan internamente obligados a contribuir al cumplimiento del tratado El Go bierno de la Republica Federal de Alemania ha expresado en anteriores oportunidades, tanto en forma verbal como por escrito, la opinion de que el articulo 36 *bis* es indispensable Hace suyas las observaciones de la CEE sobre la seccion 4 de la parte III del proyecto de articulos[c] y confia en que la CDI llegara definitivamente, durante la segunda lectura a una solucion que rinda justicia a las necesidades de los terceros (en el sentido autentico) en los tratados celebrados con organizaciones internacionales bien estructuradas asi como a las de sus Estados miembros

2. Bulgaria

[Original ingles]
[Abril de 1981]

1 El Gobierno de la Republica Popular de Bulgaria toma nota con satisfaccion de los progresos realizados en relacion con la cuestion de los tratados celebrados entre Estados y organizaciones internacionales La fructifera labor realizada por la CDI en este campo ha suplido en gran parte la laguna del derecho internacional de los tratados y, por lo tanto, constituye una importante contribucion a la codificacion y el desarrollo progresivo del derecho internacional actual

El Gobierno bulgaro acoge con agrado, en conjunto, los textos de los articulos 1 a 60 aprobados en primera lectura Por lo general, esos proyectos de articulos se ajustan al derecho consuetudinario vigente en este campo y a la estructura general de la Convencion de Viena y responden a la practica establecida y a las particularidades de las organizaciones internacionales cuya capacidad juridica, en particular la de celebrar tratados, se circunscribe a los limites de sus funciones conforme a los instrumentos constitutivos pertinentes (carta, estatuto, etc)

2 No obstante, es indispensable señalar que las disposiciones apro badas por la Comision en primera lectura no ponen en todos los casos suficientemente de relieve las diferencias entre la capacidad juridica internacional de los Estados, que emana de su soberania, y la capacidad juridica de las organizaciones internacionales, que tiene siempre caracter secundario y derivado respecto de la voluntad comun de los Estados partes en el instrumento constitutivo de la organizacion inter nacional de que se trate

En relacion con este punto, el Gobierno bulgaro opina que es necesario estudiar mas a fondo algunos de los proyectos de articulos aprobados en primera lectura

3 Por ejemplo, al abordar el problema de las reservas (arts 19 a 23) hay que tener debidamente en cuenta que el derecho de los Estados a formular objeciones en el momento de firmar, ratificar o aprobar un tratado internacional, o de adherirse al mismo, se basa en su soberania y, por lo tanto, no puede aplicarse automaticamente a las organiza ciones internacionales cuya competencia, por regla general, es limitada Los limites reativos del derecho de las organizaciones internacionales a formular reservas no solo corresponden de modo mas cabal a su naturaleza especifica como sujetos de derecho internacional sino que, ademas, disminuyen en gran parte las posibilidades de contratacion en la interpretacion de disposiciones determinadas

4 El Gobierno bulgaro opina asimismo que la cuestion de la validez de los tratados en que sea parte una organizacion internacional con respecto a los Estados miembros de esa organizacion deberia estudiar se con mas detalle a fin de evitar con mayor firmeza la posibilidad de que ese tratado pueda de algun modo ser constitutivo de derechos y obligaciones para los Estados miembros de una organizacion internacional sin que medie previamente su consentimiento expreso

5 A este respecto, el Gobierno bulgaro estima que el presente texto del apartado *a* del proyecto de articulo 36 *bis* se aparta totalmente de la regla general del articulo 34, que dispone que los tratados entre uno o varios Estados y una o varias organizaciones internacionales no crean obligaciones ni derechos para un tercer Estado o una tercera or ganizacion sin el consentimiento de ese Estado o de esa organizacion, por consiguiente, en su forma actual no constituiria una solucion viable y generalmente aceptable del problema

3. Canada

[Original ingles]
[25 de abril de 1980]

Introduccion

1 Las autoridades canadienses celebran la oportunidad de formular algunas observaciones preliminares sobre el proyecto de articulos en su forma actual

Organizaciones internacionales capacidad para celebrar tratados

2 El problema basico con que ha tropezado la CDI en la redaccion del proyecto de articulos es que, si bien todos los Estados son iguales ante el derecho internacional, las organizaciones internacionales varian en cuanto a su forma juridica, funciones, poderes y estructura y su competencia para celebrar tratados, y en cuanto a la medida en que todas esas caracteristicas pueden ser aceptadas por otras entidades

3 Debido a que existe una gran variedad de organizaciones internacionales, no basta con definir a una organizacion *internacional*

[b] Tratado que establece la CEE (Naciones Unidas, *Recueil des Traites*, vol 294, pag 129, textoespañol en *El Mercado Comun Europeo*, 2 ª ed , Servi cio de Estudios del Banco Urquijo, Madrid, 1958, pag 173)

[c] Vease *infra*, secc C del presente anexo

simplemente como una organización *intergubernamental*, como se hace en el apartado *i* del párrafo 1 del proyecto de artículo 2.

4. Una definición de ese tipo es una petición de principio, dado que muchas organizaciones intergubernamentales no tienen, ni probablemente tendrán nunca, el poder de celebrar tratados con uno o más Estados o con organizaciones internacionales como las Naciones Unidas. La cuestión no es simplemente de interés académico, ya que, en el último cómputo había unas 170 organizaciones intergubernamentales inscritas en la Unión de Asociaciones Internacionales de Bruselas. ¿Debe incluirse a todas esas organizaciones en el ámbito de la definición propuesta? A juicio del Canadá, el proyecto de artículos debe referirse únicamente a las organizaciones intergubernamentales que tengan la capacidad para ejercer derechos y contraer obligaciones conforme al derecho internacional y, por lo tanto, para celebrar tratados. La Comisión debe tratar de encontrar los términos que reflejen claramente el hecho de que, a los efectos del proyecto de artículos, una organización internacional es una organización intergubernamental que tiene capacidad para ejercer derechos y contraer obligaciones en el ámbito del derecho internacional.

5. En el artículo 6 se dispone que «La capacidad de una organización internacional para celebrar tratados se rige por las normas [reglas] pertinentes de esa organización». Es importante señalar que, conforme a la definición del artículo 2, las «reglas» incluyen los intrumentos constitutivos de la organización, sus decisiones y resoluciones pertinentes y su práctica establecida. Por ejemplo, los poderes de la CEE en cuanto a la celebración de tratados no se limitan a las cuestiones incluidas en disposiciones expresas del Tratado de Roma, sino que, además, incluyen el poder de celebrar tratados siempre que la Comunidad haya establecido normas comunes para poner en práctica políticas comunes. De hecho, se ha sostenido que es imposible hacer una lista definitiva de los sectores en que la CEE tiene o no tiene la capacidad de celebrar tratados con terceros Estados. Habrá también situaciones en que los derechos y obligaciones estén, hasta cierto punto, divididos entre la comunidad y sus Estados miembros, como en el caso de los tratados en que la CEE es parte junto con sus nueve Estados miembros. En esos casos, es posible que la organización y sus Estados miembros gocen de derechos diferentes en virtud del tratado, pero que esos derechos se ejerzan en forma simultánea. En consecuencia, se deben considerar no sólo las reglas de la organización, sino también la evolución de esas reglas tal como se ha reflejado en la práctica; y es posible que la certeza no sea siempre la norma a este respecto.

6. Sobre esta última cuestión, convendría que la CDI, en sus observaciones acerca del proyecto de artículos, proporcionara algunos ejemplos concretos de la forma en que las organizaciones internacionales han ejercido, en la práctica, su capacidad para celebrar tratados, de conformidad con las reglas pertinentes de la organización. Lo que se está examinando es el conjunto de la práctica internacional en evolución, y los detalles de esa práctica deben estar documentados. También convendría disponer de información sobre cualesquiera problemas que se hubieran planteado en cuanto a la capacidad de las organizaciones internacionales para cumplir con las obligaciones contraídas en virtud de tratados inernacionales, ya que es posible que esa cuestión sea, en cierta medida, pertinente de la capacidad de dichas organizaciones para celebrar tratados en primera instancia.

¿Quién representa a una organización internacional?

7. En el artículo 7, la CDI propone que el representante de una organización internacional presente «los adecuados poderes» para comunicar el consentimiento de esa organización a contraer las obligaciones de un tratado, a menos que se deduzca «de la práctica o de tras circunstancias que se considera a esa persona representante de la organización a tal efecto sin la presentación de poderes». Esta redacción es vaga y da lugar a muchas dudas en cuanto a quién puede alegar que representa a una organización internacional. Es necesaria una aclaración y, con ese fin, tal vez convendría especificar que se considerará que el jefe ejecutivo de una organización internacional, en virtud de sus funciones y sin tener que presentar poderes, representa a esa organización para los fines de la ejecución de todos los actos relativos a la celebración de un tratado, por analogía con el apartado *a* del párrafo 2 del artículo 7 de la Convención de Viena de 1969.

Reservas y objeciones a las reservas de las organizaciones internacionales

8. Una de las cuestiones más complejas y difíciles acerca de los tratados en que sean partes organizaciones internacionales es la formulación de reservas (y objeciones a las reservas) por parte de esas organizaciones, especialmente en el caso de los tratados multilaterales abiertos a la participación de todos los Estados y de una o más organizaciones internacionales en pie de igualdad con los Estados. La Comisión parece estar en lo justo al proponer normas más restrictivas para las reservas y objeciones de las organizaciones internacionales en esos casos. Sin embargo, cabe esperar que la Comisión pueda formular un texto alternativo para expresar este enfoque, con objeto de evitar posibles controversisas en los casos en que la participación de una organización internacional no sea esencial para el objeto y el fin del tratado (arts. 19 *bis* y 19 *ter*).

Tratados que den origen a derechos u obligaciones para «terceros Estados» miembros de una organización internacional

9. El artículo 36 *bis* se refiere a los efectos de un tratado en que sea parte una organización internacional respecto de los terceros Estados miembros de esa organización. La cuestión es la siguiente: ¿qué deberes tienen los Estados miembros de organizaciones internacionales en relación con las obligaciones contraídas por esas organizaciones en virtud de tratados? Aun cuando los Estados miembros de las organizaciones internacionales sean «terceros Estados» en relación con los tratados celebrados entre la organización y otros Estados, deben cumplir con las obligaciones y ejercer los derechos a que den origen para ellos esos tratados. Si las reglas de la organización establecen que los Estados miembros quedan obligados por los tratados celebrados por la organización, o si todas las partes interesadas reconocen que la aplicación del tratado implica necesariamente tales efectos, las obligaciones y derechos originados por el tratado recaerán en los Estados miembros de la organización. Esta es la esencia del artículo 36 *bis*.

10. A primera vista, tanto la lógica como la práctica parecen respaldar el enfoque adoptado en este artículo. Sin embargo, la cuestión no está exenta de complejidad o controversia y requerirá mayor examen. Este es otro caso en que la práctica y su evolución podrían ser de utilidad.

Terminación y suspensión de los tratados: posición de las organizaciones internacionales

11. En el artículo 45 se plantea la cuestión de si es posible que una organización internacional se vea obligada por su comportamiento. En este artículo, y en el artículo 46, resulta particularmente evidente la diferencia estructural entre los Estados y las organizaciones internacionales en lo referente a la celebración de tratados. La Comisión ha optado por la solución de disponer que una organización internacional no pueda alegar una causa para dar por terminado un tratado, retirarse de él o suspender su aplicación si, después de haber tenido conocimiento de los hechos, esa organización «se ha comportado de tal manera que debe considerarse que ha renunciado al derecho a alegar esa causa» (es decir, la causa para dar por terminado un tratado, retirarse de él o suspender su aplicación).

12. En otras palabras, en vez de sugerir que el comportamiento se considera (como en el caso de un Estado) prueba de *aquiescencia* a la validez del tratado, la Comisión propone que, por lo que respecta a las organizaciones internacionales, el comportamiento se considere una *renuncia*, por parte de la organización, al derecho a alegar una causa para dar por terminado un tratado, retirarse de él o suspender su aplicación. Sin entrar en cuestiones de semántica, los resultados parecerían ser prácticamente los mismos, ya que se colocaría a las organizaciones internacionales en un pie de igualdad con los Estados por lo que respecta al comportamiento.

13. En lo referente al artículo 46, la Comisión ha optado por la prueba de una violación «manifiesta» de las reglas de la organización, prescindiendo de la condición establecida para los Estados, es decir, la violación de una regla de importancia fundamental.

14. La dificultad que aquí se plantea es, simplemente, la forma en que habrá de juzgarse si ha habido una infracción «manifiesta» de las reglas de la organización respecto de la competencia para celebrar tra-

tados, ya que, a este respecto, no existe «práctica ordinaria» de las organizaciones internacionales, y los órganos o agentes responsables de sus relaciones exteriores varían entre una y otra organización. Una vez admitidos esos problemas, la solución adoptada por la Comisión en el artículo 46 parecería razonable.

15. Al seguir adelante con su labor sobre el proyecto de artículos sobre los tratados celebrados por organizaciones internacionales, la Comisión podría considerar la conveniencia de adoptar soluciones más sencillas para algunos de sus problemas de redacción. Por ejemplo, no parece indispensable hacer una distinción, en todos y cada uno de los casos, entre los tratados en que son partes tanto Estados como organizaciones internacionales y los tratados en que son partes únicamente organizaciones internacionales. Asimismo, los artículos 47, 54 y 57 son ejemplos de redacción innecesariamente complicada, en que un principio más bien sencillo queda confuso al definirse los casos en que se aplica. El aparatado *b* de los artículos 54 y 57 podrían referirse simplemente a «consultar, según el caso, a los demás Estados u organizaciones contratantes», en vez de emplear la redacción actual, que es repetitiva.

16. Las autoridades canadienses se reservan la posibilidad de formular, a su debido tiempo, otras observaciones sobre este proyecto de artículos.

4. Checoslovaquia

[Original: inglés]
[8 de abril de 1981]

1. La República Socialista Checoslovaca aplaude los progresos realizados por la CDI en la preparación del proyecto de artículos sobre los tratados celebrados entre Estados y organizaciones internacionales o entre organizaciones internacionales. Para su labor, la Comisión tomó como punto de partida las disposiciones de la Convención de Viena de 1969. La República Socialista Checoslovaca estaba de acuerdo con este método de trabajo, a condición de que la Comisión prestase atención al distinto alcance de la subjetividad de los Estados y las organizaciones internacionales. Tras examinar los 60 primeros artículos del proyecto, puede afirmarse que la mencionada diferencia de subjetividad no siempre se ha reflejado cabalmente. Pese a que en los últimos decenios han aumentado el número y la importancia de las organizaciones internacionales, no es posible pasar por alto que un Estado soberano es el único sujeto original del derecho internacional público. Por consiguiente, la República Socialista Checoslovaca opina que, en la segunda lectura del proyecto de artículos, la CDI debe tomar este hecho como punto de partida más sistemáticamete que hasta ahora.

2. Según la opinión de la República Socialista Checoslovaca, la Comisión debe reconsiderar primordialmente desde esta perspectiva la reglamentación de las reservas a los tratados internacionales.

3. Para la República Socialista Checoslovaca, continúa siendo inaceptable el artículo 36 *bis* del proyecto, que prevé la posibilidad de que los tratados celebrados por una organización den origen a obligaciones jurídicas internacionales para los estados miembros de esa organización, sin que se requiera su aceptación separada por los Estados interesados. La regla establecida en el artículo 36 *bis* contradice el espíritu de todo el proyecto en todos los casos en que trata de la relación de terceros Estados respecto de los tratados, y en particular su artículo 34. El artículo 36 *bis* también contradice el concepto de la sección 4 de la parte III (en particular los artículos 34 y 37) de la Convención de Viena de 1969 en que la Comisión debe basar su labor.

4. Por otra parte, el artículo 36 *bis* introduce sin necesidad alguna otra categoría de «terceros Estados», es decir, aquellos que son miembros de la organización que es parte en un tratado. Con ello, el proyecto de artículos se hace más complicado y confuso.

5. La inmensa mayoría de las organizaciones internacionales se basan en relaciones de coordinación y cooperación entre los Estados miembros y la organización y entre los propios Estados miembros. Por consiguiente, la República Socialista Checoslovaca considera totalmente inapropiado generalizar, en la codificación que se está preparando, la práctica de una sola organización que, en lo que respecta a la celebración de tratados de determinadas categorías, tiene respecto de sus miembros una posición de autoridad superior.

6. Por los mismos motivos, la República Socialista Checoslovaca propone también que se elimine del proyecto toda referencia que incluya hasta ahora el artículo 36 *bis*. Se trata, en particular, de las referencias al comienzo de los primeros párrafos de los artículos 35 y 36. En tanto que, aparentemente, el artículo 36 *bis* se aplica únicamente a los Estados miembros de la organización, las referencias mencionadas en los artículos 35 y 36 limitan de manera inadmisible la libertad contractual aun de los Estados contratantes que no son miembros de la organización.

7. Podría suscitarse una situación en que un Estado contratante deseara vincularse por un tratado determinado sólo respecto de la organización y no respecto de uno de sus Estados miembros o de todos ellos. En este caso, sería necesario excluir explícitamente tales efectos del propio tratado, lo cual sería sumamente complicado. Por el contrario, si las partes contratantes desearan también vincular directamente mediante el tratado a los Estados miembros de la organización (lo cual sería un caso raro en la práctica), resultaría más natural y fácil utilizar la regla general establecida en los artículos 35 y 36.

5. Francia

[Original: francés]
[14 de abril de 1981]

1. El Gobierno de Francia estudió con sumo interés el informe de la CDI sobre la «Cuestión de los tratados celebrados entre Estados y organizaciones internacionales o entre dos o más organizaciones internacionales». En su opinión, este informe debe constituir una contribución preciosa para la elaboración progresiva de un derecho internacional consuetudinario aplicable a las organizaciones internacionales.

2. El Gobierno de Francia se reserva el derecho de presentar, en una etapa ulterior, observaciones pormenorizadas relativas a la totalidad de proyectos de artículos. Sin embargo, considera necesario formular desde ahora las observaciones de carácter general que siguen.

3. El Gobierno de Francia aprueba el criterio adoptado por la Comisión a fin de que el proyecto de artículos constituya una unidad completa y autónoma. En su opinión, un método de esta naturaleza resulta preferible, tanto por razones de claridad como para facilitar un amplio acuerdo en torno a las normas consideradas.

4. Este Gobierno no se opone a que en el proyecto se observe en términos generales la estructura de la Convención de Viena de 1969. Especifica, no obstante, que las reservas y objeciones que suscitan en el Gobierno de Francia algunas disposiciones de la Convención mencionada, y que dicho Gobierno expresó durante la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el derecho de los tratados conservan su vigencia por lo que toca a los tratados celebrados por organizaciones internacionales.

5. Desde un punto de vista formal, el Gobierno de Francia es de la opinión que la CDI podría tratar de simplificar la redacción del proyecto de artículos, a fin de facilitar su comprensión a los usuarios eventuales.

6. Por último, con relación a la aplicación que habrá de darse a los trabajos de la CDI en la materia, el Gobierno de Francia estima que se podría considerar la posibilidad de que la Asamblea General de las Naciones Unidas aprobara los artículos no como convención internacional, sino como normas de referencia recomendadas.

Un método de esta naturaleza permitiría evitar las dificultades que implica la organización de una conferencia diplomática, sobre todo en lo que se refiere al papel que se asignaría a las organizaciones internacionales en una conferencia de esta índole, y permitiría el desarrollo progresivo del derecho consuetudinario.

No obstante, en el supuesto de que una mayoría se manifestara en favor de la elaboración de un texto convencional, el Gobierno de Francia sería de la opinión de que se encomendara esa tarea a una conferencia diplomática.

6. Hungría

[Original: inglés]
[20 de marzo de 1981]

1. En varias oportunidades el Gobierno de la República Popular Húngara ha expresado su satisfacción a las Naciones Unidas y a la

CDI por la importantísima labor de codificación que han emprendido de conformidad con el Artículo 13 de la Carta de las Naciones Unidas. Un aspecto destacado de esta labor es la iniciativa de elaborar un proyecto de artículos sobre los tratados celebrados entre Estados y organizaciones internacionales o entre organizaciones internacionales. La reglamentación en esta esfera responde a criterios de pertinencia, conveniencia y utilidad, en vista de la función cada vez mayor que desempeñan y pueden desempeñar las organizaciones internacionales en la configuración y el desarrollo de las relaciones internacionales.

2. El Gobierno de Hungría ha seguido con interés la labor de la Comisión y ha estudiado con atención los artículos elaborados hasta ahora. Apoya los principios de codificación que se aplican y, en general, los métodos seguidos para la elaboración de los artículos, es decir, estima apropiado y práctico que, para la formulación del proyecto, la Comisión haya adoptado la estructura y las principales soluciones de la Convención de Viena de 1969.

3. Ese enfoque forzosamente ha provocado dificultades para la labor de codificación, en parte por la diferencia que existe entre los Estados y las organizaciones internacionales en cuanto a la condición de sujetos de derecho internacional y a su capacidad jurídica, y en parte por la relativa escasez y el carácter a menudo contradictorio de la experiencia práctica de que se dispone para hacer una generalización de orden jurídico en el campo de los tratados celebrados entre organizaciones internacionales. La CDI ha hecho con éxito esfuerzos considerables para superar esa dificultades, si bien la formulación de algunos de los artículos, que revela un alto grado de complejidad y transacción, pone en evidencia que siguen existiendo problemas sin resolver o resueltos sólo en parte y que, por lo tanto, es necesario continuar mejorando la redacción.

4. En opinión del Gobierno de Hungría, la plena aplicación del principio de la soberanía de los Estados exige que la Comisión sea aún más explícita y consecuente al establecer una distinción entre los Estados y las organizaciones internacionales, teniendo debidamente en cuenta el hecho de que la condición de las organizaciones internacionales como sujetos de derecho internacional, y por lo tanto su capacidad jurídica, son de alcance limitado y de carácter derivado.

Es necesario hacer una distinción, particularmente en el caso de los artículos 19 a 23, que no llegan a definir claramente las condiciones jurídicas diferentes de los Estados y de las organizaciones internacionales en lo que respecta a las reservas y las objeciones a las reservas.

5. Las disposiciones de los artículos 20 y 20 *bis* entrañan la posibilidad de una aceptación tácita de las reservas por parte de las organizaciones internacionales. El Gobierno de Hungría estima que sería más lógico y apropiado que la aceptación de las reservas por parte de las organizaciones internacionales estuviera sujeta exclusivamente a una declaración expresa en ese sentido.

6. El Gobierno de Hungría no encuentra motivos que justifiquen la solución adoptada en el párrafo 2 del artículo 45. Partiendo del carácter limitado de la condición de las organizaciones internacionales como sujetos de derecho internacional, en los artículos 27 y 46 la Comisión ha elaborado una solución adecuada para el problema de la observancia de los tratados y su nulidad. Sin embargo, dicho prinicpio limitativo se quebranta en el párrafo 2 del artículo 45, que permite el reconocimiento posterior por parte de las organizaciones internacionales de la validez de actos jurídicos que entrañan nulidad en virtud del artículo 46. Por lo tanto, el Gobierno de Hungría sugiere que se suprima la referencia al artículo 46 en el párrafo 2 del artículo 45.

7. Por último, cabe mencionar el artículo 36 *bis*, cuyas disposiciones, como es sabido, han sido objetadas por los representantes de varios Estados en la CDI y en la Sexta Comisión de la Asamblea General. A juicio del Gobierno de Hungría, las disposiciones de ese artículo no se ajustan a la norma de derecho internacional generalmente aceptada de que un tratado no puede establecer derechos y obligaciones respecto de un tercer Estado, salvo con el consentimiento de éste. Por otra parte, esta norma se enuncia en los textos propuestos para los artículos 34 y 35.

El Gobierno de Hungría considera que no es adecuado que los problemas relacionados con la concertación de tratados por las organizaciones internacionales afectadas por el artículo 36 *bis* sean reglamentados por el proyecto de artículos que se está elaborando.

7. Madagascar

[Original: francés]
[22 de agosto de 1980]

1. En lo que se refiere al contenido del proyecto, cabe señalar que es el resultado de varios años de estudio y de intercambio de opiniones entre los Estados; las intervenciones de la delegación malgache en los debates organizados sobre la materia constituyeron un aporte nada despreciable a su elaboración. Por otra parte, esta delegación consideró que, en su conjunto, el texto elaborado por la CDI era suficientemente claro y preciso como para constituir una base válida para los debates y que se había respetado debidamente la esencia de las normas que deben regir los tratados en que ha de ser parte en el futuro.

En resumen, se trata de un trabajo meticuloso realizado por juristas y diplomáticos de alta competencia internacional, dentro de la línea de conducta trazada por la Carta de las Naciones Unidas en lo relativo a la codificación del derecho internacional.

2. En cuanto al fondo propiamente dicho, corresponde señalar que, si bien los artículos 45 y 46 relativos a la nulidad de los tratados han suscitado divergencias, parecería que los principios retenidos al respecto son idénticos ya se trate de las nulidades invocadas por los Estados o por las organizaciones internacionales, que como entidades constituyen una innovación respecto de la Convención de Viena de 1969 en que no se tomaron en consideración nada más que los tratados entre Estados. La expresión misma debe entenderse en un sentido muy general y sería sumamente difícil, si no imposible, limitar el campo de aplicación de la futura Convención únicamente a algunas de las organizaciones, tal como han propuesto ciertos gobiernos.

3. En lo que se refiere a los artículos 52 y 53 relativos a la coacción por la amenaza o el uso de la fuerza y a la celebración de tratados que estén en oposición con las normas imperativas de derecho internacional y, más en particular, en lo que concierne a este último caso, podría retenerse la redacción propuesta, sobre todo porque la definición de «norma imperativa» ha sido formulada en el artículo que trata de la materia.

La idea que informa estos artículos sigue estando ciertamente dentro de la tradición jurisprudencial de la Convención de Viena.

8. Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte

[Original: inglés]
[Julio de 1981]

1. Al Reino Unido le complace particularmente poder formular comentarios sobre los artículos 1 a 60 del proyecto de artículos contando con la ventaja de haber visto la totalidad del proyecto de artículos, tal como ha sido aprobado por la Comisión en primera lectura. Son bien sabidas las dificultades que ofrece comentar un proyecto de artículos fragmentariamente, y el Reino Unido las ha señalado en los debates celebrados en la Sexta Comisión de la Asamblea General. El valor que representa tener una visión general de todo el proyecto es muy considerable en un caso como el actual en el que hay cuestiones de metodología que quedan por resolver. En una primera fase de su estudio de ese tema, la Comisión decidió proceder a un examen detenido, artículo por artículo, de las disposiciones de la Convención de Viena de 1969. Esto pareció entonces a la Comisión ser el método de trabajo más práctico y ha obtenido la aprobación general de los Estados Miembros que han participado en los debates en la Sexta Comisión. Además, el procedimiento consiste en realizar un análisis meticuloso de las disposiciones de la Convención de Viena para descubrir, en el contexto de proyectos de disposiciones determinadas, cómo podían y debían aplicarse las soluciones que recogen a problemas análogos que surgen en el caso de los tratados celebrados por organizaciones internacionales, ha constituido al mismo tiempo una operación intelectual valiosa para la Comisión y ha demostrado ser sumamente útil para los Estados Miembros al proporcionar una idea clara de las disposiciones de la Convención de Viena que pueden aplicarse a las organizaciones internacionales tal como están redactadas; qué disposiciones son, por otra parte, aplicables con sólo los cambios necesarios de nomenclatura; y, por último, qué disposiciones exigen, a juicio de la Comisión,

que se aplique una norma algo distinta a las organizaciones internacionales

2 El Reino Unido esta convencido de que la Comision, que ha terminado la primera lectura del proyecto de articulos de este modo, no debe considerar dicho metodo de trabajo como inmutable y de que, por consiguiente, no debe limitarse en la segunda lectura a examinar de nuevo los proyectos de articulos 1 a 60 sin salirse del mismo marco Aun cuando la Comision no se habra hallado, en su 33 ° periodo de sesiones, en posesion de los comentarios y observaciones relativos a los proyectos de articulos 61 y ss , el Reino Unido cree, sin embargo, que incumbe a la Comision examinar en el curso de la segunda lectura *ab initio* la organizacion y la estructura de su proyecto de articulos sobre este tema Al poner de relieve este punto, ya implicito en las Observaciones generales de la Comision en el informe correspondiente a 1974[d], el Reino Unido tiene presente dos puntos principales

En primer lugar, sin que con ello quiera volver a plantear la cuestion de excluir del ambito de la Convencion de Viena aquellos tratados en los que son partes organizaciones internacionales, el Reino Unido observa no obstante que el presente tema esta orientado a ser suplemento, en un sector relativamente restringido, de las normas codificadas en la Convencion de Viena En tales condiciones, es evidente que seria tan innecesario como improcedente que el instrumento que pudiera aprobarse como resultado del presente estudio rivalizara en tamaño y complejidad con la propia Convencion de Viena, y mas aun que sobrepasara en ellos a dicha Convencion

En segundo lugar, el Reino Unido se opondria energicamente a todo procedimiento en el presente contexto que pudiera restar fuerza o autoridad a la Convencion de Viena o minar la eficacia de cualquiera de sus disposiciones, ello seria doblemente deplorable ahora que la Convencion de Viena ha entrado recientemente en vigor y va ganando firmemente autoridad La Comision se ha mostrado en sus informes muy sensible al caracter delicado de las relaciones entre la Convencion de Viena y cualquier otro nuevo instrumento juridico que pueda surgir del presente proyecto, y es consciente del peligro que supondria salirse de los limites de aquellas variaciones o modificaciones de las disposiciones contenidas en la Convencion de Viena que puedan ser estrictamente necesarias para tener en cuenta las caracteristicas especiales de las organizaciones internacionales En principio, el Reino Unido aprueba la decision adoptada por la Comision al iniciar su labor de redaccion en 1974 de evitar rigurosamente toda idea de introducir modificaciones o refinamientos que pudieran ser asimismo aplicables a los tratados entre Estados[e] Pero, a juicio del Reino Unido, hay un peligro analogo (aunque quiza no tan considerable) en el hecho de introducir variaciones en la redaccion entre uno y otro texto, por pequeñas que sean y por laudable que pueda ser la razon por la que se sugieran formulaciones ligeramente distintas de las contenidas en la Convencion de Viena En particular, la Comision debe resistir a toda tentacion de revisar o de redactar de nuevo articulos aprobados por la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el derecho de los tratados incluso cuando la propuesta de que se trate surgio en la Conferencia misma y por tanto no se base, en detalle, en una cuidadosa labor preparatoria de la Comision

Sin embargo, subsiste una cuestion importante consistente en saber si siguiendo totalmentge el metodo de reproducir la Convencion de Viena, articulo por articulo, sin perjuicio de introducir modificaciones para tener en cuenta la materia particular de que se trate, no puede hacerse dificil, por no decir imposible, evitar que, involuntariamente, se hagan sentir efectos secundarios sobre la integridad de la propia Convencion de Viena La Comision solo podra dar una respuesta definitiva a esta cuestion una vez que se encuentre en condiciones de ver la totalidad del proyecto al terminar la segunda lectura

3 Pueden ilustrarse brevemente los puntos antes mencionados con ejemplos del presente texto (aun cuando no se trate necesariamente de algun aspecto de fondo importante) El primer peligro se observa bien en los articulos 19, 19 *bis* y 19 *ter* y en los articulos 20 y 20 *bis*, correspondientes a los articulos 19 y 20 de la Convencion de Viena El conciso enunciado del articulo 19 de la Convencion de Viena tiene su contrapartida en el texto actual en dos articulos importantes en los que se reproducen, en tres lugares distintos, los criterios enunciados en el articulo 19 De un modo, el articulo 20 de la Convencion de Viena queda recogido en tres extensos articulos en particular, el plan que se ha seguido exige que el apartado *b* del parrafo 3 del articulo 20 *bis* distingue entre no menos de cuatro casos diferentes incluso cuando se ha de aplicar una norma identica a los cuatro Debe decirse que, desde el punto de vista de la tecnica juridica, ese resultado parece *prima facie* poco elegante e ineficaz a la vez

4 Bien se le alcanzan al Reino Unido las razones por las que la Comision ha procedido hasta ahora a colocar en categorias distintas los tratados celebrados entre Estados y una o mas organizaciones internacionales y los tratados celebrados entre organizaciones internacionales solamente Esta distincion ha sido desde luego valiosa para la Comision como instrumento analitico Aun reconociendo esto, es dudoso que pueda elevarse esa distincion a la categoria de un punto de principio cardinal Por una parte, esta claro que el mantenimiento de la distincion fundamental conduce a recargar considerablemente el proyecto de articulos, a pesar de que parece haber, en los proyectos de articulos 1 a 60, relativamente pocos casos en los que la Comision haya considerado realmente necesario recomendar une diferencia de trato segun que el tratado prevea o no que participaran a la vez en el Estados y organizaciones inernacionales Por otra parte, el Reino Unido ha visto, con cierta inquietud, las observaciones formuladas por el Relator Especial (y aprobadas por la Comision en sus comentarios a algunos proyectos de articulos) acerca de la consensualidad como base de las relaciones convencionales en cuanto que se ha dado a estas una forma que presupone que la verdadera consensualidad solo puede existir entre partes que tienen exactamente la misma condicion Sin querer en modo alguno pronunciarse sobre la cuestion de como difiere en el derecho internacional la condicion de las organizaciones internacionales de la condicion de los Estados, el Reino Unido desea señalar que la consensualidad es la base fundamental que inspira todo el derecho internacional de los tratados, constituye la base de la norma fundamental *pacta sunt servanda*, y asi, en definitiva, de todos los principios y normas contenidos en la Convencion de Viena En este sentido, la consensualidad debe seguir siendo el fundamento esencial de todo nuevo instrumento que regule los tratados en el que son partes organizaciones internacionales Seria inaceptable en principio, y tendria consecuencias de gran trascendencia, que este principio basico de la consensualidad se considerara inoperante en cierto sentido en virtud del diferente caracter de algunas partes en el tratado comparadas con otras El Reino Unido desea repetir en este contexto lo que ya ha tenido ocasion de señalar en la Sexta Comision[f], a saber, que, sea cual fuere la diferencia entre los Estados y las organizaciones internacionales que sean partes en tratados, esas diferencias se refieren fundamentalmente a la capacidad de concertar relaciones convencionales y a las incidencias de ellas, sin embargo, una vez que dos entidades dotadas de personalidad internacional entablan validamente entre ellas relaciones convencionales, debe presumirse que sus derechos como partes contratantes son iguales, y esta presuncion debe mantenerse, a menos que haya claras razones, en una serie particular de circunstancias, para trazar distinciones basadas en el caracter o la condicion de las partes

5 Al hacer los comentarios generales que quedan expuestos, el Reino Unido es consciente de las dificultades que conoce la Comision en el estado actual de desarrollo de las relaciones internacionales Incluso podria decirse que el presente estado de la practica internacional por lo que respecta a los tratados celebrados por organizaciones internacionales no admite facilmente la codificacion, dado el considerable aumento que se ha registrado en los ultimos años en el numero de organizaciones internacionales, asi como la gran variedad entre ellas, tanto en las facultades que ejercen como en sus relaciones internas con Estados miembros y en sus relaciones externas con terceros Estados Desde luego, esto no representa un argumento contra los esfuerzos actuales de la Comision, pero sirve, sin embargo, para recordar una vez mas que el elemento de desarrollo progresivo que presuponen los estudios de la Comision debe ser realmente progresivo, de nada serviria elaborar propuestas que fueran rechazadas en definitiva

[d] *Anuario 1974*, vol II (primera parte), pags 297 y 298, documento A/9610/Rev 1, parrs 136 a 145

[e] *Ibid* , parr 140

[f] Vease *Documentos Oficiales de la Asamblea General, trigesimo cuarto periodo de sesiones, Sexta Comision*, 47 ª sesion, parr 14, e *ibid , fasciculo del periodo de sesiones*, correccion

ante el temor de que frustraran la evolucion que se esta produciendo en la practica internacional

6 En este contexto, el Reino Unido desea comentar con mayor detenimiento los proyectos de articulos 2 (parr 1, apartado *j*), 19 a 23 *bis*, 27, 36 *bis*, 37 y 46

Articulo 2 (parr 1, apartado j)

7 Esta disposicion sirve para definir la expresion «reglas de la organizacion» Esta expresion es un termino fundamental en el proyecto, en cuanto que la aplicacion de los articulos 6, 27 y 46 y de otras disposiciones importantes del proyecto dependen de ella El Reino Unido apoya la intencion de la Comision de elaborar una definicion y le satisface la formula que la Comision ha presentado De haberse carecido en absoluto de una definicion, podria haber surgido una ambiguedad considerable en cuanto a los elementos que deben considerarse como parte constitutiva de las «reglas» de la organiazcion a los efectos de articulos como los antes mencionados Cae de su propio peso que en materias tan fundamentales debe evitarse la ambiguedad todo lo posible La definicion particular presentada por la Comision sigue un precedente y es lo bastante flexible para tener en cuenta la practica en desarrollo de las organizaciones internacionales, evitando al propio tiempo invadir el terreno de los arreglos internos de determinadas organizaciones internacionales, que deben seguir siendo una cuestion reservada a los Estados miembros y a los organos competentes de la organizacion de que se trate

Articulos 19 a 23 bis

8 Esta serie de nueve articulos regula la formulacion de reservas, su aceptacion, las objeciones a las reservas, su efecto juridico, y cuestiones conexas de procedimiento Seria de lamentar que la extension con que se ha tratado este tema diera la impresion de que constituye un elemento fundamental del presente campo de estudio Si bien es muy cierto que, en el periodo que precedio a la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el derecho de los tratados, el regimen juridico de las reservas a las convenciones multilaterales era una materia muy controvertida en el derecho internacional, dificilmente puede decirse lo mismo de las reservas en el contexto de la celebracion de tratados por las organizaciones internacionales En efecto, en el mismo grado en que no esta claro que hayan surgido realmente casos dificiles en este contexto, seria de lamentar que la Comision y, luego, la comunidad internacional en su totalidad dedicaran una atencion desproporcionada a esta cuestion, aprobando en definitiva nuevas normas que por su acrecentada complejidad dieran lugar en el futuro a dificultades mayores que las que se han conocido en el pasado

9 En cuanto al derecho de formular reservas, el Reino Unido comprende perfectamente por que la Comision aborda esta cuestion con prudencia La Comision no puede perder de vista que la antigua controversia en esta materia giraba en parte en torno a un derecho que, se alegaba, asistia a los Estados para formular reservas a voluntad —lo que se pretendia era un aspecto de la soberania de los Estados—, era inevitable que, visto en esta perspectiva, el caso de las organizaciones internacionales pareciera diametralmente distinto del de los Estados Sin embargo, las normas juridicas modernas sobre esta cuestion, codificadas en los articulos 19 y 20 de la Convencion de Viena, no incorporan un derecho generalizado de contraer obligaciones convencionales sujetas a reservas a voluntad del Estado, por el contrario, en todo el regimen de Viena se tiende marcadamente a estimular a las partes contratantes en tratados multilaterales a regular la cuestion de las reservas por medio de una estipulacion expresa en el tratado Ademas, en la moderna practica convencional va siendo cada vez mas corriente la reglamentacion expresa de la cuestion de las reservas Seria muy conveniente tener en cuenta este hecho en cualquier proyecto que, como el proyecto de articulos de la Comision, este destinado al futuro (cf proyecto de articulo 4) En consecuencia, si bien el Reino Unido no se opone expresamente al criterio adoptado en los articulos 19 y 19 *bis*, sigue estando persuadido de que es objetivamente necesario aplicar normas distintas al derecho de los Estados a formular reservas, por una parte, y al de las organizaciones internacionales, por la otra En particular, el Reino Unido abriga dudas en cuanto al concepto, enunciado en el parrafo 2 del articulo 19 *bis*, de que la *participacion* de una organizacion internacional sea «*esencial** para el objeto y el fin» de un tratado El concepto de que una *reserva* pueda ser «*incompatible** con el objeto y el fin» del tratado es bien conocido en el derecho internacional, y ha sido enunciado por la Corte Internacional de Justicia en su opinion consultiva sobre las *Reservas a la Convencion para la prevencion y la represion del crimen de genocidio*[8], sin embargo, no puede decirse que, en ausencia de un sistema generalizado para resolver cuestiones controvertidas relacionadas con reservas a convenciones multilaterales, la comunidad internacional haya llegado ya a criterios suficientemente elaborados para decidir la cuestion de la compatibilidad con el objeto y el fin del tratado En tales condiciones, pareceria poco prudente recargar mas el derecho convencional introduciendo un concepto nuevo, caracterizado por una diferencia sutil, como el que se enuncia en el proyecto de la Comision El Reino Unido cree que, en la generalidad de los casos previstos por la Comision en su comentario al articulo 19 *bis*, una reserva formulada por la organizacion internacional dejaria en todo caso de satisfacer la condicion establecida de la compatibilidad con el objeto y el fin del tratado A la inversa, no es nada dificil imaginar circunstancias en las que la participacion de una organizacion internacional pudiera ser esencial para la *eficacia* de un tratado, pero casi del mismo modo en que la participacion de uno o mas Estados contratantes podria tambien ser necesaria para que el tratado surtiera el efecto deseado En tales circunstancias, el criterio de la particpaicon de la organizacion como esencial para el objeto y el fin del tratado seria demasiado ambiguo y su aplicacion demasiado incierta Ademas, hay que tener en cuenta a este respecto la posibilidad de que una organizacion internacional pueda, en virtud de su instrumento constitutivo y de otras reglas, ejercer algunas de las facultadas de los Estados miembros que se le hayan transferido No esta nada claro que, en tales circunstancias, el sistema propuesto por la Comision preserve el equilibrio necesario entre las partes en el tratado

10 Sin embargo, la preocupacion principal del Reino Unido no se refiere al derecho de formular reservas, sino a los proyectos de articulos de la Comision relativos a la aceptacion de las reservas y a la objecion a las mismas En este contexto, los proyectos de articulos 20 y 20 *bis* equivalen en terminos generales al articulo 20 de la Convencion de Viena El proyecto de articulo 19 *ter*, titulado «Objecion a las reservas», es totalmente nuevo La necesidad de esta nueva disposicion se deriva exclusivamente de la estructura que la Comision ha decidido adoptar para los articulos 19, 19 *bis* y 19 *ter*, y en particular resulta de la diferenciacion entre la posicion de los Estados y la de las organizaciones internacionales, en un tratado en el que unos y otras son partes, como se indica en el parrafo 3 del proyecto de articulo 19 *ter*, diferenciacion respecto de la cual el Reino Unido abriga algunas dudas fundamentales, como se indica mas adelante En consecuencia, el Reino Unido debe formular una reserva general al articulo 19 *ter*, simplemente porque este no tiene contrapartida en la Convencion de Viena Sin perjuicio de esto, y antes de proceder a considerar el parrafo 3 del articulo 19 *ter* mas detenidamente, el Reino Unido desea señalar una discrepancia entre la redaccion del parrafo 1 y la del parrafo 2, por cuanto que este contiene una remision expresa a los parrafos 1 y 3 del articulo 19 *bis*, mientras que aquel no contiene ninguna remision equivalente al articulo 19 La razon a que obedece esta diferencia de terminologia no se desprende del comentario de la Comision y (sin perjuicio de algunas consideraciones mas fundamentales derivadas de los comentarios que se hacen a continuacion) el Reino Unido duda de que convenga mantener esa diferencia Puede dar lugar a dificultades de interpretacion, que en definitiva solo sirven para oscurecer el significado que se atribuye al concepto juridico especifico de una «objecion» tanto en la Convencion de Viena como en el proyecto de articulos de la Comision, es decir, puede ocasionar una confusion entre el derecho de una parte contratante a excluir la posibilidad de que se le oponga una reserva totalmente admisible formulada por otra parte contratante, y la posibilidad de que una o mas partes contratantes puedan impugnar *in limine* la admisibilidad misma de una pretendida reserva en conformidad con los criterios que se especifican en el articulo 19 de la Convencion de Viena y se reproducen en el proyecto de articulo 19 y en el proyecto de articulo 19 *bis*, parrafos 1 y 3, de los presentes articulos (exclusion e incompatibilidad expresas o implicitas respecto del objeto y el fin)

11 Los inconvenientes que encuentra el Reino Unido en lo que se refiere al fondo del parrafo 3 del proyecto de articulo 19 *ter* son por to-

[8] *C I J Recueil 1951*, pag 15

dos conceptos de un carácter más fundamental. El razonamiento en que se funda el proyecto de la Comisión es que el derecho de una parte a formular reservas en un tratado encuentra su contrapeso y su contrapartida en el grado en el que esa parte tiene el derecho (o la «posibilidad») de hacer objeciones a las reservas formuladas por otras partes. El Reino Unido no cree que ese principio rector sea aceptado. Le parece, teniendo en cuenta toda la evolución de la institución de las reservas a las convenciones multilaterales, que la verdadera contrapartida al derecho de una parte a formular una reserva es en realidad el derecho inherente de las otras partes a objetar (en el sentido técnico utilizado más arriba) a esa misma reserva. Cualquier otro principio (es decir, cualquier sistema en el que la posibilidad de formular una reserva no esté equilibrada con la posibilidad de que se objete a la misma) destruiría el equilibrio decisivo entre las partes contratantes respecto de sus derechos y obligaciones mutuos, en cuanto que permitiría a una parte imponer su reserva a otras y redactar así, en efecto, su propio tratado. Tal proposición fue rechazada de un modo decisivo por la propia Conferencia sobre el derecho de los tratados. Tampoco afecta a este principio en modo alguno la disposición especial relativa a una reserva expresamente autorizada por un tratado, ya que esa reserva ha sido específicamente convenida de antemano por los Estados contratantes.

12. Ahora bien, la Comisión ha creado en el proyecto de artículo, quizá por inadvertencia, una situación precisamente de esta clase. Ello obedece a que la Comisión ha preferido considerar que el derecho de una organización internacional a objetar a una reserva no es un derecho consustancial a la posibilidad misma de que otra parte pueda formular una reserva, sino como un derecho que ha de ser específicamente conferido por el proyecto de artículos. El resultado final podría ser en muchos casos diametralmente opuesto al objetivo esencial que persigue la Comisión al definir la categoría de tratados en la que la participación de una organización internacional es esencial para el objeto y el fin de los mismos. Porque, según las disposiciones del párrafo 1 del artículo 19 *bis*, tomadas en unión del párrafo 3 del artículo 19 *ter*, debe ser posible a un Estado parte en tal tratado imponer su reserva a la organización internacional, aun cuando ésta llegue a la conclusión de que la aplicación del tratado, con sujeción a la reserva, no es compatible con la función pública que la organización internacional debe desempeñar en virtud del tratado. Esa situación sería claramente contraria al inerés público y podría, además, ocasionar resultados extraordinarios desde el punto de vista jurídico si otros *Estados* partes en el tratado optaran por ejercer su derecho a objetar a la reserva (sin excluir la entrada en vigor del tratado entre ellos y el Estado que formula la reserva). Para el Reino Unido, la solución no parece consistir en considerar un derecho de «formular una objeción» como si fuera en cierto modo una manifestación de soberanía del Estado, sino más bien, a base del principio fundamental de la mayor igualdad posible entre las partes en un tratado, y de considerar la posibilidad de una objeción como un corolario automático de la formulación de la reserva misma y consustancial a ella. Si, como se le pide encarecidamente, la Comisión acepta la validez de este argumento, puede optar entre mantener la categoría especial de tratados prevista en el párrafo 2 del artículo 19 *bis* —en cuyo caso la limitación al derecho de formular reservas habría de aplicarse por igual a los Estados partes y a las organizaciones internacionales partes— *o bien* mantener a examen crítico las disposiciones restrictivas establecidas en el párrafo 3 del proyecto de artículo 19 *ter*. Si, en el curso de este examen, la Comisión cambia de opinión respecto de la justificación jurídica del párrafo 3, puede surgir el problema de determinar si debe mantenerse de algún modo el proyecto de artículo 19 *ter* (que, como antes se explica, no tiene equivalente en el texto de la Convención de Viena). A juicio del Reino Unido, que considera esencial el derecho a formular una objeción a una reserva, sería muy conveniente suprimir por completo el proyecto de artículo 19 *ter*.

Artículo 27

13. Los párrafos 1 y 3 de este proyecto de artículo no exigen comentario alguno, pero el Reino Unido no desconoce las dificultades que ha tenido que vencer la Comisión para formular, en el párrafo 2, una norma equivalente a la que figura, con respecto a los Estados, en el artículo 27 de la Convención de Viena. El Reino Unido está de acuerdo con la conclusión a que ha llegado la Comisión de que las reglas de una organización internacional no están en el mismo plano que el derecho interno del Estado. En consecuencia, el Reino Unido reconoce en principio que, en el proyecto de artículos de la Comisión, tendrá que preverse una disposición del tenor de la que figura en el párrafo 2. Lo que le preocupa en este contexto y que inquieta también a la Comisión, es la cuestión de si debe atribuirse a las operaciones internas de la organización más categoría que al derecho interno de un Estado, como se hace en la disposición contenida en el proyecto de la Comisión: «a menos que el cumplimiento del tratado esté, en la intención de las partes, subordinado a la realización de las funciones y los poderes de la organización». Es pertinente observar en este contexto que las estipulaciones del tipo previsto en esta disposición tampoco son desconocidas en los tratados entre Estados. Por ejemplo, en los tratados celebrados por el Reino Unido en que se prevén gastos (si el tratado entra en vigor en el momento de la firma) el texto suele redactarse de modo tal que su aplicación dependa de que el Parlamento apruebe dichos gastos. No obstante, ni la Comisión ni la Conferencia sobre el derecho de los tratado consideraron necesario incluir una disposición de esa índole en la Convención de Viena; sin duda se consideró que, en última instancia, la cuestión estaba regulada como una cuestión de *interpretación* del tratado, de conformidad con los términos del mismo (algunos miembros de la Comisión habían planteado una cuestión análoga cuando se examinó el artículo 27). A la inversa, si la aplicación de un tratado debidamente autorizado que haya celebrado una organización internacional llega a ser imposible porque los órganos competentes de la organización no toman las decisiones necesarias para ejecutarlo, la cuestión podrá regirse por el proyecto de artículo relativo a la imposibilidad subsiguiente de cumplimiento, contenido en la última parte del proyecto de artículo de la Comisión, y podrían plantearse en definitiva cuestiones de responsabilidad internacional. Es decir que, en términos generales, la Comisión debería examinar nuevamente si es realmente necesario que, en el párrafo 2 del proyecto de artículo 27, se prevea expresamente el caso muy poco común de que se plantee la cuestión de la subordinación de las obligaciones que dimanan del tratado al funcionamiento interno de una organización internacional parte en éste, cuando no se haya incluido en el tratado disposición concreta alguna que rija la cuestión. Deberá tenerse presente a este respecto que las funciones y los poderes de las organizaciones internacionales suelen confiarse a órganos compuestos de representantes de Estados soberanos, cuyas decisiones pueden ser adoptadas en la práctica por razones ajenas a las obligaciones que incumben a la organización en virtud de un tratado, en particular en el caso de que haya una controversia dentro del propio órgano o entre los Estados Miembros en cuanto a la legalidad de ciertos actos en relación con el órgano rector de la organización. Conviene mencionar en este contexto la opinión consultiva de la Corte Internacional de Justicia, de 20 de diciembre de 1980, sobre la *Interpretación del acuerdo de 25 de marzo de 1951 entre la OMS y Egipto*[h].

Artículo 36 bis

14. El Reino Unido y varios otros Estados Miembros presentaron ya observaciones detalladas en favor de la inclusión del proyecto de artículo 36 *bis* cuando éste fue presentado por la Comisión en su informe sobre la labor realizada en 1978. En particular, el Reino Unido quiere referirse a los comentarios presentados sobre esta cuestión en nombre de la CEE, comentarios que suscribe en lo que atañe a esa organización. Pero la cuestión tiene un aspecto más amplio, que el Reino Unido desea señalar en estas observaciones a la atención de la Comisión. En términos generales, los proyectos de artículos 35 y 36 reproducen, para los fines de este proyecto, las normas aprobadas en la Convención de Viena, con la salvedad únicamente de las consideraciones especiales relacionadas con el asentimiento de una tercera organización internacional a los derechos que le confiere una estipulación de un tratado en el que no es parte (tema respecto del cual el Reino Unido no se propone presentar observaciones ahora). En general, es a la vez necesario y adecuado trasponer estas normas del ámbito de los tratados entre Estados y organizaciones internacionales. No obstante, cuando la cuestión se examina más detenidamente, se echa de ver que una mera trasposición, sin más, de los artículos de la Convención de Viena a las organizaciones internacionales plantea varias cuestiones esenciales en cuanto a la identificación de los «terceros Estados» en esas circunstancias. Se desprende con toda evidencia de los orígenes de la norma *pacta tertiis nec nocent nec prosunt* y de los debates en la Co-

[h] *C.I.J. Recueil 1980*, pág. 73.

misión sobre las propuestas que pasaron a constituir los artículos 35 y 36 de la Convención de Viena, que se considera «tercer Estado», por definición, al Estado que no ha tenido ninguna participación en el proceso de elaboración del tratado que es por tanto ajeno a la creación de los derechos u obligaciones que dimanan del tratado Aunque en la definición de «tercer Estado» contenida en el artículo 2 ello no se exprese en forma tan clara, constituye no obstante la idea esencial que informa la definición Ahora bien, este modelo básico no se ajusta en todos los aspectos al caso de los Estados miembros de una organización internacional que pasa a ser parte en un tratado, y ello por dos razones En primer lugar, porque los Estados miembros de una organización, por conducto de sus representantes en el órgano o los órganos competentes de esta, habrán estado asociados a la celebración del tratado por la organización, sobre todo en el caso en que (como sucede cada vez con más frecuencia) la propia organización internacional participa en las negociaciones del tratado y recibe con tal finalidad un mandato concreto del órgano competente Es más, si por el motivo que sea, la organización internacional no participa en las negociaciones y se encargan de ellas los Estados miembros con miras a la participación ulterior de su organización, difícilmente se podrá afirmar que los Estados miembros son ajenos a la negociación

15 En segundo lugar, independientemente de la división particular de competencias que pueda surgir en una organización determinada, suele suceder con mucha frecuencia que uno o más Estados miembros pasen a ser partes en el tratado junto con la propia organización Es difícil presumir que las complejidades de una situación de esa índole produzcan un resultado tan simple y sencillo como el que se ha enunciado en los artículos 35 y 36 de la Convención de Viena, tampoco cabe presumir que alguno de los participantes en las negociaciones pueda no estar al tanto de ellas

16 Por las razones mencionadas, es evidente, a juicio del Reino Unido, que los Estados miembros de una organización internacional no pueden ser automáticamente considerados como «terceros Estados» en el sentido de las normas enunciadas (solo con respecto a los tratados entre Estados) en los artículos 2, 35 y 36 de la Convención de Viena, en relación con los derechos adquiridos y las obligaciones contraídas en debida forma por la organización De todo ello se desprende que la Comisión tenía mucha razón al tratar de formular una disposición adicional que trate de este problema, y que el objeto de esa disposición adicional no es crear una nueva norma de derecho internacional sino más bien corregir la idea injustificada que de otro modo podría inferirse de la simple transposición de los artículos 35 y 36 de la Convención de Viena al presente proyecto de artículos El Reino Unido ha tomado debidamente nota de la observación formulada en los debates de la Sexta Comisión de que el proyecto de artículo 36 *bis* de la Comisión es incompatible con la norma de derecho internacional generalmente aceptada de que los tratados no pueden crear derechos ni obligaciones para terceros Estados sin el consentimiento de estos, pero, a juicio del Reino Unido, esa objeción no tiene ninguna solidez en las circunstancias de que se trata Por definición, es imposible considerar que un Estado miembro, que ha aceptado las reglas de la organización al pasar a ser miembro de esta, no acepte el contenido y el efecto de tales normas Se podría inclusive preguntar si las reglas de la organización no constituyen, en efecto, una forma suficiente de consentimiento que permita satisfacer el principio que informa la norma contenida en el artículo 34 Lo que caracteriza esencialmente a tal consentimiento es, claro está, que se da en términos generales antes de la conclusión del tratado, de donde se desprende que el defecto es simplemente que este caso particular no se haya previsto en los aspectos procesales de los artículos 35 y 36, cuyo texto desarrolla en detalle la norma general enunciada en el artículo 34 Al mismo tiempo, el Reino Unido reconoce que, al tratar de formular los elementos adicionales necesarios, la Comisión tiene que efectuar una labor difícil y delicada, pero cree que merece que se la estimule en su empeño por seguir elaborando las ideas contenidas en el proyecto de artículo 36 *bis* (junto con los elementos consiguientes del artículo 37) que constituyen un requisito esencial para esta parte del proyecto de artículos

Artículo 46

17 Los párrafos 1 y 2 de este proyecto de artículo tratan de la posición de los Estados contratantes, y son idénticos en cuanto al fondo a las disposiciones correspondientes de la Convenicon de Viena Los párrafos 3 y 4, en cambio, tratan del caso de las organizaciones internacionales contratantes, pero se advierten algunas diferencias en comparación con los párrafos 1 y 2 en particular, el párrafo 3 omite la calificación adicional de que la norma violada sea «de importancia fundamental», y el párrafo 4 enuncia una definición totalmente diferente de la violación «manifiesta» El Reino Unido ha estudiado detenidamente el texto a la luz del comentario de la Comisión, pero no ha quedado convencido de la necesidad de que se establezca una distinción entre las circunstancias en que un Estado y las circunstancias en que una organización internacional pueden invocar el hecho de que su consentimiento en obligarse por un tratado ha sido expresado en violación de una disposición de su derecho interno (o, en su caso, de sus normas) En el comentario de la Comisión se señala con razón que el artículo 46 de la Convención de Viena se inspiraba en los principios generales de la buena fe y de la responsabilidad, y que el presente proyecto de artículos se inspira en esos mismos principios Sin embargo, a juicio del Reino Unido, no se ha demostrado que el mismo principio general deba traducirse en normas diferentes para los Estados y para las organizaciones internacionales si la norma básica ha de ser la misma, las condiciones deberán ser idénticas en lo posible, y hay que suponer que, en el proyecto, debería utilizarse en lo posible la misma fórmula en ambos casos En el comentario no hay ninguna indicación de que la Comisión tenga intención de formular normas con efectos fundamentalmente diferentes, pero el uso de fórmulas muy diferentes puede crear precisamente la impresión errónea de que hay entre los dos casos distinciones más sustantivas de las que en realidad se han querido establecer El Reino Unido recomienda en consecuencia que la Comisión formule un proyecto de artículo más simple, que se inspire más de cerca en el artículo 46 de la Convención de Viena La Comisión tendrá así la oportunidad de armonizar también más estrechamente el título del presente proyecto de artículo con el título del artículo 46 el presente título, sin necesidad y de modo que induce, a confusión, destaca la noción de «violación» de la norma de derecho interno, siendo así que el objeto principal de la disposición es, evidentemente, el efecto externo sobre el tratado La Comisión podría también resolver la discrepancia entre los párrafos 2 y 4, en virtud de la cual el primero está (erróneamente) limitado a la impresión en el ánimo de un Estado contratante, mientras que el segundo trata (acertadamente) tanto de los Estados contratantes como de las organizaciones contratantes

18 A continuación se formulan algunas observaciones que son esencialmente de forma, sobre algunos proyectos de artículos (del 1 al 60) que no se han mencionado anteriormente

Artículo 2

19 En el apartado *d* del párrafo 1, figura entre corchetes la frase «en la forma que se hubiere convenido» que califica la noción de consentimiento en obligarse por un tratado En su informe de 1974 la Comisión señalaba que se reservaba la posibilidad de volver a examinar la expresión teniendo en cuenta su utilización en otras disposiciones del proyecto[1] Puede ahora compararse este apartado con el artículo 11, en particular, y con los artículos subsiguientes, y se comprobará que, al tratar en general y en particular de los varios medios reconocidos de establecer el consentimiento en obligarse, la Comisión, siguiendo el modelo de la Convención de Viena, completa la lista añadiendo «o en cualquier otra forma que se hubiere convenido», para abarcar los casos menos ortodoxos que no se puedan prever de antemano No es necesario, pues, tratar la cuestión en el artículo 2, en el contexto de definiciones particulares Se recomienda en consecuencia la supresión de la frase que está entre corchetes

Artículo 4

20 La última frase de este proyecto de artículo es ligeramente diferente de la frase correspondiente del artículo 4 de la Convención de Viena Mientras que esta se refiere a «los tratados que sean celebrados por Estados después de la entrada en vigor de la presente Convención con respecto a tales Estados», el presente proyecto de artículo se refiere a «tales tratados después de la [entrada en vigor] de los presentes artículos con respecto a esos Estados y a esas organizaciones» Tal vez

[1] *Anuario 1974*, vol II (primera parte), pág 299, documento A/9610/Rev 1, nota 629

algunas de estas diferencias se deban al proceso de traduccion y se pueda restablecer la conformidad con la Convencion de Viena como simple cuestion de edicion Si no se trata de eso, el Reino Unido no cree que haya motivo alguno para apartarse del texto de la Convencion de Viena El Reino Unido señala en particular a la atencion de la Comision la omision del termino «celebrados» que, en la Convencion de Viena, completa la clausula temporal «despues de la entrada en vigor», es evidente para el Reino Unido que la omision en el presente proyecto de articulo de la idea de «celebracion» del contrato en ese contexto crea una zona de ambiguedad en cuanto al fondo que presenta grandes inconvenientes

Articulo 6

21 Este proyecto de articulo se refiere a la capacidad de las organizaciones internacionales para celebrar tratados que, segun el proyecto de articulo, se rige por «las normas pertinentes» de la organizacion La misma formula se utiliza en el parrafo 3 del articulo 35, en el parrafo 3 del articulo 36 y en el apartado *a* del articulo 36 *bis* El Reino Unido se pregunta si, desde un punto de vista exclusivamente formal, el calificativo «pertinentes» es necesario En el apartado *j* del parrafo 1 del articulo 2 se definen las «reglas de la organizacion», definicion que el Reino Unido ha considerado favorablemente Si cabe poner en duda que la palabra «pertinente» añada algo a los articulos de que se trata (dado que incorpora una idea evidente por si misma), su inclusion puede originar en la practica controversias en cuanto a la posibilidad de establecer distinciones formales entre unas reglas de la organizacion y otras, lo que trata precisamente de evitar el apartado *j* del parrafo 1 del articulo 2 El Reino Unido sugiere en consecuencia que se suprima la palabra «pertinentes»

Articulo 7

22 El apartado *b* de los parrafos 1, 3 y 4 se aparta tambien ligeramente de las frases correspondientes de la Convencion de Viena, pues omite la frase relativa a la intencion de las partes El efecto de esta omision es que algo que en un caso determinado depende de la voluntad de las partes pasa a ser un concepto aparentemente general y abastracto, lo cual crea una nueva zona de ambiguedad El Reino Unido no cree que tal modificacion sea conveniente y recomienda que se siga tambien en este caso el texto de la Convencion de Viena

Articulo 12

23 En este articulo y en varios otros, como el articulo 15, se habla de los «participantes en la negociacion» Aunque la intencion general de esta frase sea suficientemente clara, la frase no corresponde a las definiciones del apartado *e* del parrafo 1 del articulo 2 En la medida en que la palabra «participantes» puede designar las posibles partes en el tratado (Estados u organizaciones internacionales) o puede tambien designar meramente a sus delegados autorizados, pareceria que deberia darse la preferencia a las expresiones mas precisas que se definen en el articulo 2 Cabe asimismo señalar que en la formulacion actual del apartado *a* del parrafo 3 del articulo 12 se omiten las palabras «del tratado» y que el texto actual del apartado *b* del parrafo 1 del articulo 15 omite la expresion «conste de otro modo» sin que en ninguno de los dos casos parezca haber un motivo para tal supresion Tambien en este caso se recomienda conservar la misma formulacion que en la Convencion de Viena

Articulo 39

24 El parrafo 1 de este articulo difiere por dos conceptos del texto del articulo 39 de la Convencion de Viena por motivos que se explican en el comentario de la Comision El Reino Unido reserva de momento su opinion en cuanto a la necesidad de tales modificaciones

9. República Democrática Alemana

[Original ingles]
[26 de mayo de 1981]

1 La Republica Democratica Alemana considera que el proyecto de articulos presentado por la CDI sobre los «Tratados celebrados entre Estados y organizaciones internacionales o entre organizaciones internacionales», en su formulacion de julio de 1980, constituye una buena base para la segunda lectura del proyecto por la Comision A este respecto, la Republica Democratica Alemana tambien desea destacar los excepcionales meritos del Relator Especial, Sr Paul Reuter, que ha desarrollado una labor indispensable al crear los requisitos previos para lograr estos positivos resultados en este campo

2 La utilizacion de la Convencion de Viena de 1969 como base y marco general ha sido util para la preparacion del proyecto de articulos Al mismo tiempo ha sido necesario, en todas las fases de los trabajos, tener en cuenta las importantes diferencias actualmente existentes entre Estados y organizaciones internacionales solo los Estados poseen la soberania Los Estados son sujetos originarios de derecho internacional, mientras que las organizaciones internacionales solo derivan de ellos tal calidad Con arreglo a los principios de derecho internacional generalmente reconocidos, la capacidad de los Estados para celebrar tratados tiene caracter global, mientras que la de las organizaciones internacionales viene determinada por sus instrumentos constitutivos y otras reglas creadas de acuerdo con los instrumentos constitutivos y esta limitada por ellos

Cabe señalar que esas diferencias entre Estados y organizaciones internacionales se han tenido en cuenta en gran parte en las disposiciones del presente proyecto de articulos No obstante, convendria reexaminar algunos de los articulos del proyecto, en particular desde este punto de vista

3 En el apartado *j* del parrafo 1 del proyecto de articulo 2 se definen las «reglas de la organizacion» Esa definicion, ademas de los instrumentos constitutivos y de las decisiones y resoluciones pertinentes, se refiere tambien a la practica establecida de la organizacion

La Republica Democratica Alemana propone puntualizar aun mas el concepto de practica y definir las «reglas de la organizacion» como los instrumentos constitutivos, las decisiones y resoluciones pertinentes y la practica de la organizacion establecida de acuerdo con los instrumentos constitutivos

Por otra parte, la Republica Democratica Alemana considera necesario suprimir en el apartado *j* del parrafo 1 del proyecto de articulo 2 las palabras «en particular», para no dejar un margen excesivo a la interpretacion de la expresion «reglas de la organizacion»

4 Por lo que respecta al parrafo 2 del articulo 27, la Republica Democratica Alemana estima que, a fin de proteger la soberania de los Estados miembros de una organizacion internacional, se deberia dejar sentado de manera totalmente clara e inequivoca que las reglas de una organizacion prevalecen sobre todos los tratados en que la organizacion internacional sea parte Aunque la CDI ha adoptado inequivocamente esta posicion en el comentario[1] ello no se refleja en el texto del proyecto de articulo En su redaccion actual, que formula el principio antes mencionado como excepcion, esa disposicion se contradice a si misma Cabe preguntarse cuales son los supuestos que regulara el parrafo 2 del proyecto de articulo 27 si la norma enunciada es la de que una organizacion no puede invocar sus reglas cuando el cumplimiento del tratado queda fuera del ambito de sus funciones y poderes

5 En lo que se refiere al parrafo 2 del articulo 45, la Republica Democratica Alemana propone que se suprima la remision que se hace en esta disposicion al proyecto de articulo 46 Tal remision impide que una organizacion internacional confirme, expresamente o por razon de su comportamiento, la validez de un tratado que haya celebrado en violacion de sus reglas concernientes a la competencia para celebrar tratados

6 A fin de ofrecer mayor proteccion a la organizacion y a sus Estados miembros, la Republica Democratica Alemana considera necesario que el parrafo 3 del articulo 46 disponga que una organizacion podra en todo caso alegar la violacion de sus reglas como causa para invalidar su consentimiento en obligarse por un tratado si las reglas violadas eran de importancia fundamental Tales reglas son, en opinion de la Republica Democratica Alemana, los instrumentos constitutivos y otros instrumentos pertinentes de esta naturaleza En cuanto a las otras reglas, el caracter «manifiesto» de la violacion puede mantenerse como criterio para determinar la posibilidad de alegar una violacion

[1] *Anuario 1977*, vol II (segunda parte), pag 120, parr 5 del comentario al articulo 27

7. La República Democrática Alemana considera que sus observaciones sobre el apartado *j* del párrafo 1 del artículo 2, el párrafo 2 del artículo 27, el párrafo 2 del artículo 45 y el párrafo 3 del artículo 46 son una conclusión necesaria del hecho de que las organizaciones internacionales sólo derivan su calidad de sujeto de derecho internacional de los Estados y que su capacidad para celebrar tratados viene determinada por las reglas acordadas por sus Estados miembros a tenor del derecho internacional y están limitadas por ellas. No se debe permitir que una acción ilícita de una organización dé lugar al establecimiento de normas válidas de derecho internacional. La República Democrática Alemana desearía que la única excepción a este principio fuera el caso mencionado en el párrafo 6 relativo al párrafo 3 del artículo 46. Los consiguientes efectos sobre el derecho de los tratados internacionales en que son partes organizaciones internacionales y sobre la práctica convencional pertinente corroboran, a juicio de la República Democrática Alemana, la opinión sostenida en la CDI de que no se puede considerar que la condición jurídica de las organizaciones internacionales sea igual a la de los Estados ni, por consiguiente, que aquéllas participen en las relaciones internacionales en igualdad con éstos.

8. En lo que se refiere al proyecto de artículo 3, la República Democrática Alemana desea expresar sus dudas acerca de la fórmula «acuerdos internacionales en los que fueren [partes] una o varias organizaciones internacionales y una o varias entidades que no sean Estados ni organizaciones internacionales». Los acuerdos internacionales sólo pueden celebrarse entre sujetos de derecho internacional. Convendría, pues, sustituir el término «entidades» por la expresión, antes utilizada, de «sujetos de derecho internacional».

9. La República Democrática Alemana estima que, al ultimar las disposiciones sobre las reservas, sería apropiado evitar la posibilidad de una aceptación tácita de reservas por organizaciones internacionales.

10. La República Democrática Alemana propone que se suprima el proyecto de artículo 36 *bis*. Dicha disposición se aparta de la norma general enunciada en el proyecto de artículo 34, con arreglo a la cual no se pueden crear obligaciones ni derechos para un tercer Estado o para una tercera organización sin el consentimiento de ese Estado o de esa organización.

10. República Socialista Soviética de Bielorrusia

[Original: ruso]
[6 de febrero de 1981]

1. Los artículos 1 a 60 del proyecto sobre los tratados celebrados entre Estados y organizaciones internacionales o entre organizaciones internacionales, elaborado por la CDI, merecen en principio una evaluación positiva. En esencia, reflejan la práctica contemporánea en materia de tratados en que participan organizaciones internacionales y pueden constituir la base para la elaboraición de una convención internacional.

Al propio tiempo, el proyecto de artículos contiene algunas disposiciones que no se pueden aceptar y que exigen una mayor puntualización y elaboración.

2. En particular, la redacción de los artículos 20 y 20 *bis* plantea dudas, pues en ellos se admite la aceptación tácita por organizaciones internacionales de reservas formuladas por otras partes en el tratado. La RSS de Bielorrusia considera que en el proyecto debe estipularse la obligación que tiene el órgano competente de la organización internacional que es parte en el tratado de expresar clara e inequívocamente su actitud respecto de esas reservas.

3. El artículo 36 *bis*, en que se regulan también las cuestiones de los tratados concertados por organizaciones de carácter supranacional, contradice la disposición ya reflejada en el proyecto de que la participación de una organización internacional en un tratado tendrá efectos jurídicos solamente para dicha organización, pero no para los Estados que pertenezcan a ella. Para eliminar esta contradicción, debe suprimirse del proyecto el artículo 36 *bis*.

4. En la parte V del proyecto convendría incluir una disposición por la que ninguna organización internacional pudiera concertar tratados que estuvieran en contradicción con sus documentos fundamentales, por ejemplo, sus estatutos. A este respecto, sería oportuno modificar en consecuencia la redacción de los artículos 45 y 46.

11. República Socialista Soviética de Ucrania

[Original: ruso]
[25 de febrero de 1981]

1. En las circunstancias actuales es cada vez más urgente perfeccionar las normas tradicionales del derecho internacional y elaborar instrumentos nuevos. Resulta muy importante en este proceso la nueva etapa de codificación del derecho de los tratados, ejemplo de la cual es el proyecto de artículos sobre los tratados celebrados entre Estados y organizaciones internacionales o entre organizaciones internacionales. Por esta razón, la RSS de Ucrania considera, en principio, que la labor que la Comisión ha realizado en este sentido es positiva y que los artículos 1 a 60 del proyecto, que la Comisión ha aprobado con carácter preliminar, son una base aceptable para la elaboración de la convención internacional correspondiente, ya que, a juicio de la RSS de Ucrania, los artículos en conjunto reflejan correctamente la práctica existente en materia de tratados en que participan organizaciones internacionales.

Sin embargo, algunas disposiciones del proyecto suscitan reparos y requieren cierta puntualización, modificación o incluso su eliminación.

2. En primer lugar, cabe referirse a la redacción de los artículos 20 y 20 *bis*, en que se admite la aceptación tácita de reservas por las organizaciones inernacionales sin una manifestación explícita de su conformidad con la reserva formulada por otra parte en el tratado. Teniendo en cuenta que las organizaciones internacionales, a diferencia de los Estados, tienen una personalidad jurídica limitada, sería erróneo utilizar en el proyecto el procedimiento de la simple repetición de las disposiciones correspondientes de la Convención de Viena de 1969. Este enfoque no se puede avalar en la práctica y, menos aún, justificar con consideraciones de carácter teórico.

Es evidente que la formulación de reservas, su aceptación o la objeción a ellas por una organización internacional requiere que el órgano competente de esta organización tome una decisión y actúe de manera explícita e inequívoca.

3. La RSS de Ucrania considera que es preciso excluir del proyecto el artículo 36 *bis*, relativo a los tratados concertados por organizaciones de carácter supranacional. Un tratado en que es parte una organización internacional crea derechos y obligaciones únicamente para la organización internacional como tal y no tiene consecuencias jurídicas para los Estados miembros de esta organización.

4. Teniendo en cuenta que una organización internacional no puede celebrar tratados que estén en contradicción con sus documentos fundamentales y, en particular, con sus estatutos, sería preciso modificar en consecuencia la redacción del artículo 45 del proyecto.

12. Rumania

[Original: francés]
[2 de junio de 1981]

1. Los órganos competentes de Rumania han seguido con sumo interés el proceso de codificación de las normas jurídicas relativas a los tratados concertados entre estados y organizaciones internacionales o entre estas últimas. Después de la codificación —realizada por la Convención de Viena de 1975— de las normas relativas a la representación de los Estados en sus relaciones con las organizaciones internacionales de carácter universal, el proyecto de artículos que ha elaborado la CDI en materia de tratados, en el que se refleja el papel cada vez mayor de las organizaciones internacionales en la época actual, constituye una nueva realización de primer orden, un resultado notable de los esfuerzos dedicados en el seno de las Naciones Unidas a la elaboración de normas destinadas a promover en la conducta de los Estados los grandes principios enunciados en la Carta y, por consiguiente, a contribuir, al valorizar la aportación de las organizaciones internacionales, a hacer realidad los propósitos formulados en la Carta, en especial el mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales y el desarrollo de las relaciones de amistad y de cooperación fructífera entre todas las naciones del mundo.

II. Para estar de acuerdo con su finalidad jurídica y política, las reglas destinadas a regir en el futuro las relaciones consensuales entre Estados y organizaciones internacionales o entre dos o más organizaciones internacionales deben cumplir, a nuestro parecer, los requisitos que estimamos esenciales para la codificación de la materia, en especial:

1. El nuevo conjunto de normas ha de estar en consonancia con los principios que constituyen la base del derecho de los tratados, tal como se recogen en la Convención de Viena de 1969. Ha de haber una concordancia perfecta entre las normas que van a codificarse y los principios fundamentales de derecho internacional, al igual que entre las mencionadas normas y los principios propios de la materia de los tratados internacionales (el principio del libre consentimiento, el principio de la buena fe, la regla *pacta sunt servanda*).

2. Con objeto de que el instrumento en el que se enunciarán las normas codificadas pueda obtener la máxima adhesión por parte de los Estados y las organizaciones internacionales, el proceso de codificación, en conjunto, debe apoyarse en la práctica internacional existente, extrayendo el máximo común denominador.

3. Las normas destinadas a regular la celebración de tratados entre Estados y organizaciones internacionales deben reflejar con la mayor fidelidad posible las características específicas de los factores que intervienen; en ellas se han de tener especialmente en cuenta las diferencias esenciales que existen de hecho y de derecho entre los Estados y las organizaciones internacionales en cuanto sujetos de derecho internacional y de relaciones internacionales.

En este orden de ideas, los órganos rumanos competentes estiman que es indispensable, al elaborar el nuevo conjunto de reglas, tener en cuenta muy en particular: *a*) el carácter funcional de las organizaciones internacionales en relación con la condición jurídica plenaria de los Estados, entidades soberanas, que siguen siendo los factores fundamentales de la comunidad internacional; *b*) la gran diversidad de organizaciones internacionales; *c*) el hecho determinante de que son los Estados los que crean las organizaciones internacionales, atribuyéndoles ciertos derechos y deberes que constituyen su capacidad jurídica limitada a su esfera de actividad específica; *d*) el principio según el cual la competencia de las organizaciones internacionales se establece en sus instrumentos constitutivos, cuya interpretación es restrictiva (principio de la especificidad); *e*) el hecho de que las organizaciones internacionales, pese a su condición de entidades distintas de los Estados fundadores, no podrían disociarse totalmente de los Estados miembros; sus intereses no son distintos ni ajenos a los intereses de éstos, ya que su voluntad ha de concordar con la voluntad de todos los Estados miembros; *f*) el papel fundamental de las organizaciones internacionales —ofrecer marcos institucionales a la cooperación interestatal multilateral— que, para contribuir efectivamente a la consecución de las finalidades proclamadas por la Carta de las Naciones Unidas, deben promover, en las esferas que les corresponden, los intereses de *todos* los Estados miembros y, por consiguiente, guiarse en sus acciones por los preceptos del consenso.

III. El examen del proyecto de artículos sobre los tratados celebrados entre Estados y organizaciones internacionales o entre organizaciones internacionales pone de manifiesto que la CDI ha observado, con el máximo celo, los imperativos de una buena codificación de la materia. Al seguir el procedimiento de adaptar a una esfera conexa las normas codificadas por la Convención de Viena de 1969, sobre el derecho de los tratados, la CDI ha adoptado un método que es en principio acertado. Los órganos rumanos comparten la idea de que las nuevas reglas deberían ser objeto de un instrumento autónomo respecto de la Convención de Viena de 1969. En su opinión, la elaboración de nuevas reglas no puede reducirse a las proporciones de un «caso de aplicación» de la Convención de Viena. Desde este enfoque, Rumania opina que el nuevo instrumento de codificación podría adoptar la forma de una convención internacional en la medida en que la CDI esté en condiciones de formular unas normas tales que puedan ser objeto del más amplio reconocimiento por parte de los Estados.

IV. Habida cuenta de las consideraciones que preceden y al tiempo que se reservan el derecho de pronunciarse más adelante sobre el proyecto de artículos en su forma definitiva, los órganos rumanos competentes desean en esta fase hacer las observaciones siguientes sobre ciertas disposiciones del proyecto.

1. *Artículo 2, párr. 1, apartado* i, relativo al sentido de la expresión «organización internacional». La fórmula propuesta recoge textualmente la disposición correspondiente del apartado *i* del párrafo 1 del artículo 2 de la Convención de Viena de 1969. En opinión de los órganos rumanos competentes, una definición tan abstracta y general no ofrece un punto de apoyo para determinar la personalidad jurídica específica de las organizaciones internacionales, cuestión cardinal de cuya solución depende la elaboración de otros conceptos y construcciones jurídicas del sistema a que se refiere el nuevo instrumento codificador. La definición de organización internacional propuesta en el curso de los trabajos de la CDI sobre el tema de la representación de los Estados en sus relaciones con las organizaciones internacionales ofrecería quizá un punto de partida más firme[k].

2. *Artículo 2, párr. 1, apartado* j. En opinión de Rumania, la definición de la expresión «reglas de la organización» es demasiado amplia, ya que rebasa ciertos límites de la práctica general de las relaciones entre los Estados y las organizaciones internacionales, que revela que las reglas internas de las organizaciones se establecen en sus instrumentos constitutivos y en sus decisiones y resoluciones aceptadas por todos los Estados miembros. Por otra parte, la expresión «su práctica establecida» es bastante vaga y puede suscitar grandes dificultades. Por último, habida cuenta de la frecuente remisión en el proyecto a las «normas pertinentes a la organización», a nuestro parecer, se debería profundizar en el examen de estos conceptos. Los órganos rumanos competentes consideran que, a los efectos del proyecto, por «reglas de la organización» debería entenderse las establecidas por los instrumentos constitutivos de las organizaciones o por otros actos convencionales o de otra naturaleza, aceptados por todos los Estados miembros.

3. *Artículo 6.* La capacidad de las organizaciones internacionales para concertar tratados con los Estados o con otras organizaciones internacionales debería regirse, según el artículo 6 del proyecto, por las «normas pertinentes» de esas organizaciones. A este respecto, señalamos ante todo que el artículo 2 del proyecto no contiene una definición de la expresión «normas pertinentes» de la organización. Si, por otra parte, este concepto se interpreta a la luz de la definición formulada en el apartado *j* del párrafo 1 del artículo 2 que acabamos de comentar en el punto 2, se llega a una conclusión difícil de aceptar, a saber, que las «normas pertinentes» de que se trata en el artículo 6 (así como en otros artículos del proyecto) podrían ser resultado también de la «práctica establecida» de la organización.

En nuestra opinión, a falta de elementos determinantes, en el apartado *i* del párrafo 1 del artículo 2, de la calidad de la organización internacional, la capacidad de ésta para celebrar tratados internacionales debería ser la fijada en su instrumento constitutivo y en otros actos convencionales o de otra naturaleza, aceptados por todos los Estados miembros por los cuales se haya determinado la competencia de la organización en su esfera de actividad específica.

4. *Artículo 9, párr. 2,* relativo a la adopción del texto de un tratado. La disposición propuesta está inspirada en el párrafo 2 del artículo 9 de la Convención de Viena de 1969. Sin embargo, en el caso de la adopción del texto de un tratado en una conferencia internacional en la que participen organizaciones internacionales, la aplicación de la regla relativa a la mayoría de dos tercios podría conducir a situaciones en las que el propio Estado se encontraría en posiciones contradictorias: por una parte, en cuanto Estado participante *nomine propio* y, por otra parte, en cuanto Estado miembro participante a través de la organización. Habida cuenta de estas consideraciones, parece necesario un nuevo examen del párrafo 2 del artículo 9 al objeto de garantizar en todos los casos la concordancia entre la posición de la organización y la posición de los Estados miembros.

5. *Artículo 19* bis, *párr. 2.* La primera cuestión que se plantea en relación con este párrafo es la de saber hasta qué punto sus disposiciones se apoyan en la práctica existente. Por otra parte, la hipótesis mencionada en el proyecto («Cuando la participación de una organi-

[k] *Anuario... 1968*, vol. II, págs. 119 y 120, documento A/CN.4/203 y Add.1 a 5, art. 1, apartado *a*.

zación internacional sea esencial para el objeto y el fin de un tratado») puede originar controversias muy graves. Hemos de señalar además que las situaciones previstas en dicho párrafo constituyen excepciones que pertenecen más bien al ámbito de las reglamentaciones particulares de los tratados en cuestión. Parece pues que, en la medida en que tales procedimientos no estén todavía confirmados por la práctica, sería preferible renunciar a ellos.

6. *Artículo 19* ter, *párr. 3.* Las observaciones antes expuestas en el punto 5 son igualmente válidas por lo que respecta al párrafo 3 del artículo 19 *ter*. Además se plantea la cuestión de saber en especial cómo se determinará que la participación de la organización en el tratado «no es esencial para el objeto y el fin del tratado».

Consideramos que, en el estado actual de la práctica, los aspectos tratados en el párrafo antes mencionado deberían reservarse también a las reglamentaciones particulares de los tratados que nos ocupan. Pensamos igualmente que, en la hipótesis prevista en el apartado *a* del párrafo 3, debería reconocerse expresamente en el tratado la posibilidad de que la organización formule una objeción a la reserva hecha por un Estado, ya que tal posibilidad no puede deducirse mediante interpretación «de las tareas asignadas por el tratado a la organización internacional».

7. *Artículo 36* bis. Este artículo suscita toda una serie de cuestiones tanto desde el punto de vista de los principios como desde el punto de vista de la práctica. De conformidad con los principios, no puede considerarse que un Estado queda obligado por un tratado internacional salvo en virtud de la libre manifestación de su consentimiento (principio del libre consentimiento incluido en el preámbulo de la Convención de Viena de 1969).

Según estos principios, los Estados miembros de una organización internacional pueden quedar obligados por los tratados concertados por ésta únicamente en la medida en que esos Estados hayan prestado su consentimiento a la celebración de esos tratados. «Las normas pertinentes de la organización aplicables en el momento de la celebración del tratado» (apartado *a* del artículo 36 *bis*) sólo podrían surtir efectos en la medida en que esas «normas» no fueran contrarias a la voluntad de los Estados miembros o de algunos de ellos.

No está suficientemente claro si la práctica internacional mencionada en el curso de los trabajos de codificación ha podido aclarar los complejos problemas que suscita el mecanismo previsto en el artículo 36 *bis*, no sólo en lo que se refiere a las relaciones entre las organizaciones y las otras partes, sino a todas las relaciones entre los Estados miembros y los Estados no miembros. Por consiguiente, parece necesario examinar si, en la etapa actual, nos encontramos verdaderamente ante una práctica internacional suficientemente consolidada que permita formular normas de derecho internacional. En la situación presente, las competencias especiales confiadas a una organización internacional por los Estados miembros proceden más bien, por lo demás, de los instrumentos constitutivos y, por no tener carácter de generalidad, no deberían revestir la forma de una norma general de derecho internacional.

V. Los órganos rumanos competentes estiman que el proyecto de artículos requiere nuevos trabajos para perfeccionarlo desde el punto de vista de la redacción. Sobre todo habría que renunciar a repeticiones como las que figuran, entre otros, en los artículos 7 (párrs. 1 y 3) 11, 12, 13, 14 (párrs. 1 y 2), que no hacen más que recargar el proyecto en detrimento de la concisión de los textos.

13. Suecia

[Original: inglés]
[25 de febrero de 1981]

1. El Gobierno de Suecia ha expresado ya en otra ocasión ciertas dudas en cuanto a la necesidad de que se prepare un instrumento jurídico separado relativo a los tratados en que sean partes organizaciones internacionales. Una forma satisfacoria de resolver muchos de los problemas jurídicos que pudieran plantearse en relación con esos tratados podría ser la aplicación por analogía de la Convención de Viena de 1969. De hecho, muchos de los artículos del proyecto preparado por la Comisión son casi idénticos a las disposiciones correspondientes de esa Convención.

2. Sin embargo, al estudiar el proyecto de artículos cabe preguntarse si la Comisión ha prestado suficiente atención a las diferencias que existen entre las organizaciones internacionales y los Estados en lo que respecta a la celebración de tratados.

3. En particular, cabe observar que no se ha establecido distinción alguna en el proyecto de artículos entre los tratados «internos», es decir, aquellos entre una organización internacional y uno o más de sus Estados miembros, y los tratados «externos», es decir, aquellos entre una organización internacional y uno o varios Estados no miembros. En algunos aspectos, sin embargo, no puede darse el mismo tratamiento a los dos tipos de tratados. Específicamente, es difícil aplicar normas como las que figuran en el párrafo 2 del artículo 27 y en el párrafo 3 del artículo 46 del proyecto de artículos a tratados entre una organización y sus Estados miembros. Al aplicar tratados entre una organización y sus Estados miembros, no hay que perder de vista el hecho de que las normas que rigen la organización han sido aprobadas por los propios Estados Miembros y, por lo tanto, no pueden compararse con disposiciones del derecho interno de otro Estado.

4. En aquellos casos en que una organización internacional celebra tratados con un Estado no miembro, la organización suele ser una unión aduanera. Los tratados sobre aranceles aduaneros o cuestiones conexas deberían normalmente ser también obligatorios para los Estados miembros de la organización. Así pues, no puede considerarse que esos Estados miembros sean terceros Estados en el sentido normal del término. A fin de tener en cuenta esta situación, parece necesario incluir una disposición similar al artículo 36 *bis*, que se ha propuesto.

14. Unión de Repúblicas Socialistas Soviéticas

[Original: ruso]
[5 de febrero de 1981]

El proyecto de artículos elaborado por la CDI sobre los tratados celebrados entre Estados y organizaciones internacionales o entre organizaciones internacionales en general refleja correctamente la práctica existente de las relaciones en materia de tratados con participación de las organizaciones internacionales y puede ser una buena base para elaborar la convención internacional correspondiente. En principio, los artículos 1 a 60 del proyecto, aprobados en primera lectura por la Comisión en su 31.° período de sesiones, merecen una valoración positiva.

Al mismo tiempo, hay varias disposiciones del proyecto que han planteado objeciones, por lo que exigen una mayor elaboración.

1. Por ejemplo, el proyecto, en general, se basa acertadamente en el principio de que la participación de una organización internacional en un tratado crea obligaciones y derechos exclusivamente a esa organización internacional, pero no da origen a derechos ni obligaciones en lo que respecta a los Estados miembros de esa organización. A la luz de lo expuesto, convendría excluir el artículo 36 *bis*, que se refiere a los tratados celebrados entre organizaciones de carácter supranacional, ya que rebasa del ámbito de las cuestiones que reglamenta el proyecto.

2. Las disposiciones que figuran en los artículos 20 y 20 *bis* despiertan ciertas dudas. En ellas se admite que una organización internacional, sin manifestación expresa de su consentimiento, puede aceptar implícitamente reservas formuladas por una parte en el tratado en el que sea parte dicha organización. Evidentemente, toda acción de una organización internacional con respecto a un tratado en el que sea parte debe ser expresada clara e inequívocamente por su órgano competente.

3. También convendría seguir elaborando el artículo 45 del proyecto, dado que ninguna organización internacional puede celebrar tratados que contradigan las normas pertinentes de esa organización, por ejemplo sus estatutos.

15. Yugoslavia

[Original: francés]
[1.° de abril de 1981]

En respuesta a la carta del Sr. E. Suy, Asesor Jurídico de las Naciones Unidas, de fecha 6 de octubre de 1980, la Misión Permanente de la República Federativa Socialista de Yugoslavia ante las Naciones Unidas tiene el honor de transmitir las observaciones y los comenta-

rios del Gobierno de la Republica Federativa Socialista de Yugoslavia acerca del proyecto de articulos sobre los tratados celebrados entre Estados y organizaciones internacionales o entre organizaciones internacionales A ese respecto, el Gobierno de Yugoslavia dispone de los articulos que la CDI habia aprobado en sus anteriores periodos de sesiones, hasta el 31 ° periodo de sesiones, y que, en ese mismo periodo de sesiones, la CDI, de conformidad con los articulos 16 y 21 de su Estatuto, habia decidido transmitir a los gobiernos por conducto del Secretario General para que ellos formulasen observaciones y comentarios[l] En ese contexto, la Comision, en su 32 ° periodo de sesiones, pidio a los Estados que transmitieran sus observaciones y comentarios acerca de la cuestion, a mas tardar el 1 ° de febrero de 1981[m]

A ese respecto, el Gobierno yugoslavo se congratula en primer lugar del excelente trabajo realizado por la Comision y, en particular, por su Relator Especial, el Sr Paul Reuter El Gobierno yugoslavo expresa asimismo su deseo de que la Comision emprenda sin mas demora la segunda lectura del proyecto de articulos y termine con exito sus trabajos relativos a esa importante cuestion

Al formular sus observaciones y comentarios sobre el proyecto de articulos en un momento como este en que el estudio del tema llega a su fin, el Gobierno yugoslavo desea señalar que ha apoyado desde el comienzo los trabajos de la Comision sobre la materia Ya hacia tal cosa en la epoca en que se elaboraba el proyecto de articulos sobre el derecho de los tratados En esa oportunidad, en su respuesta al Secretario General de las Naciones Unidas, el Gobierno yugoslavo señalo que «considera que convendria que la futura convencion sobre el derecho de los tratados no se limitara exclusivamente a los tratados concertados entre Estados, sino que se extendiese igualmente a los acuerdos concertados por otros sujetos de derecho internacional, especialmente por *las organizaciones internacionales**[n] En concordancia con esa posicion, Yugoslavia ha incluido en el apartado 1 del articulo 2 de su «Ley sobre la celebracion y ejecucion de tratados internacionales» la disposicion siguiente

> «La expresion "tratado internacional" denota todo tratado concertado por escrito por la Republica Federativa Socialista de Yugoslavia con uno o mas Estados o con *una o mas organizaciones internacionales**, regido por el derecho internacional»[o]

Teniendo presente que se plantea actualmente a la comunidad internacional la cuestion de elaborar un instrumento internacional capaz de regular la materia, el Gobierno yugoslavo aprovecha la ocasion de que la preparacion del proyecto de articulos llega a su termino para expresar su parecer Desea, pues, formular sus observaciones y sugerencias, cono miras a contribuir a la aclaracion de las disposiciones del proyecto Las observaciones presentadas seguidamente no perjudican en nada la posicion que el Gobierno yugoslavo pueda asumir en una etapa ulterior de los trabajos Su objeto consiste en que se llegue sin mas demora a la aprobacion de una convencion sobre los tratados celebrados entre Estados y organizaciones internacionales o entre organizaciones internacionales

1 En primer lugar, el Gobierno yugoslavo apoya enteramente el enfoque adoptado y la labor realizada por la Comision en ese contexto Como lo hizo respecto de los demas trabajos emprendidos por la Comision desde hace 10 años, el Gobierno yugoslavo esta de acuerdo con que la forma de codificacion prevista sea la de un proyecto de articulos que pueda servir de base de una convencion en el momento oportuno

2 A juicio del Gobierno yugoslavo, a pesar de las ideas en contrario, la Comision se ha mantenido fiel, hasta la terminacion de sus trabajos, a las disposiciones de la Convencion de Viena Ese enfoque correcto ha permitido aplicar, en la medida que ha sido posible, soluciones tomadas de esa Convencion, aun cuando el procedimiento haya planteado a veces dificultades, porque las disposiciones del proyecto de articulos se relacionan con tratados entre organizaciones internacionales que, por varias de sus caracteristicas, representan sujetos concretos de derecho internacional completamente diferentes de los Estados Basados en ese hecho, el Gobierno yugoslavo señala la importancia de la necesidad de que las organizaciones internacionales formulen tambien sus comentarios acerca del proyecto de articulos, porque de ese modo se lograra delimitar los problemas principales y eliminar algunos de sus inconvenientes

3 La Comision no ha podido tener mejor guia que la de tomar el texto de cada uno de los articulos de la Convencion de Viena y examinar las modificaciones de redaccion o de fondo necesarias para la elaboracion de un articulo analogo que se ocupe del mismo problema con respecto a tratados celebrados entre Estados y organizaciones internacionales o entre organizaciones internacionales Por cierto, la Comision debio redactar tambien nuevos articulos cada vez que ello era necesario Por ese motivo, es comprensible que, ademas de las dificultades de redaccion y ajustes a veces delicados con respecto a la Convencion de Viena, la materia plantee en realidad, en algunos casos, problemas originales y fundamentales

4 En lo que respecta a sus observaciones concretas al proyecto de articulos, el Gobierno yugoslavo considera en principio aceptables la parte I y los *articulos 6 a 18* de la parte II del proyecto, tal como la Comision los ha aprobado, y estima que su aprobacion definitiva no deberia plantear dificultades especiales

5 En cuanto a la seccion 2 de la parte II del proyecto de articulos, el Gobierno yugoslavo presta especial atencion a los *articulos 19* (Formulacion de reservas en el caso de tratados entre varias organizaciones internacionales), 19 *bis* (Formulacion de reservas por los Estados y las organizaciones internacionales en el caso de tratados entre Estados y una o varias organizaciones internacionales o entre organizaciones internacionales y uno o varios Estados), y el *articulo 19* ter (Objecion a las reservas), porque las disposiciones previstas en esos articulos regulan una materia de importancia fundamental para el conjunto del proyecto de articulos La redaccion de esos articulos tiene un caracter de transaccion y autoriza de manera general la formulacion de reservas, en todos los casos por los Estados (art 19 *bis*, parr 1) y en determinados casos por las organizaciones internacionales, cuando el tratado ha sido concertado unicamente entre ellas (art 19) o cuando la participacion de una organizacion no es esencial para el objeto y el fin de un tratado entre Estados y organizaciones internacionales (art 19 *bis*, parr 3) Para el caso en que la participacion de una organizacion internacional en ese ultimo tipo de tratados fuese esencial para su proposito y fin, se aprobo una formula mas rigurosa que no permitiria la formulacion de reservas sino cuando el propio tratado las autorizase expresamente o cuando se hubiese convenido de otro modo en que la reserva estaba autorizada (art 19 *bis*, parr 2) La Comision ha previsto el mismo regimen para la formulacion de objeciciones y para la formulacion de reservas (art 19 *ter*) Con arreglo a las disposiciones citadas, se puede concluir que la Comision decidio someter a las organizaciones internacionales a un regimen mas riguroso que aquel a que estan sometidos los Estados Es cierto que existen diferencias entre los Estados y las organizaciones internacionales en razon de algunas caracteristicas que pueden justificar un trato diferente y el regimen de la formulacion de reservas No obstante, a juicio del Gobierno yugoslavo, el trato desigual que se desprende de las soluciones previstas requiere una reconsideracion en detalle, a fin de evitar que en la practica se llegue a situaciones que resulten negativas y confusas en el momento de determinar la validez de los tratados internacionales en razon de las diferencias de regimenes entre los Estados y las organizaciones internacionales, en cuanto a la formulacion de reservas, que se desprenden de los mencionados articulos del proyecto

6 El Gobierno yugoslavo esta dispuesto a aceptar el enfoque de la Comision relativo a las disposiciones del *articulo 27* (El derecho interno del Estado y las reglas de la organizacion internacional y la observancia de los tratados) y, en particular, al alcance del significado de la expresion «las reglas de la organizacion», y conviene que se conciba esa expresion de una manera mas amplia que la prevista en el apartado 34 del parrafo 1 del articulo 1 de la Convencion de Viena de 1975, porque, segun ha sido redactado, el articulo 27 representa la aplicacion adecuada de la regla *pacta sunt servanda* prevista en el *articulo 26* del proyecto

7 A juicio del Gobierno yugoslavo, se justifica totalmente que la Comision haya adoptado en la seccion de la interpretacion de los tra-

---

[l] *Anuario 1979*, vol II (segunda parte), pag 165, parr 84

[m] *Anuario 1980*, vol II (segunda parte), pag 63, parr 55

[n] *Anuario 1966*, vol II, pag 392, documento A/6309/Rev 1, segunda parte, anexo

[o] Republica Federativa Socialista de Yugoslavia, *Službeni list* [Boletin Oficial], N ° 55/1978

tados *(articulos 31 a 33)* las disposiciones correspondientes de la Convencion de Viena de 1969

8 El Gobierno yugoslavo considera que el texto del *articulo 36* bis (Efectos de un tratado en que sea parte una organizacion internacional respecto de los terceros Estados miembros de esa organizacion) se inspira en las disposiciones de los tratados que regulan el estatuto de las organizaciones internacionales supranacionales, no obstante, esas reglas no deberian aplicarse de manera general a las demas organizaciones internacionales Las disposiciones del articulo mencionado, en particular las previstas en el apartado *a*, son contrarias a las disposiciones de los *articulos 35 y 36* del proyecto, asi como a la regla de derecho internacional *pacta tertus nec nocent nec prosunt*, admitida generalmente, razon por la cual no podrian aceptarse en su redaccion actual Ademas, las disposiciones de ese articulo no permiten delimitar claramente la necesidad de aplicar un trato especial en relacion con los Estados miembros de organizaciones internacionales y de considerarlos como terceros Estados partes en los tratados de las organizaciones internacionales a que esos Estados pertenezcan En consecuencia, el Gobierno yugoslavo considera que seria conveniente aplicar las reglas previstas en los articulos 35 y 36

9 A juicio del Gobierno yugoslavo, la Comision ha redactado correctamente el *articulo 43* (Obligaciones impuestas por el derecho internacional independientemente de un tratado), considerando que «No hay duda, en efecto, de que ciertas normas de derecho internacional pueden aplicarse a una organizacion internacional independientemente de un tratado en el que esta haya sido parte»[p] El gran numero de documentos aprobados en el marco de las Naciones Unidas, como la Definicion de la agresion, la Carta de Derechos y Deberes Economicos de los Estados[q] y otros, no hace sino apoyar esta tesis

10 El Gobierno yugoslavo esta de acuerdo con la posicion adoptada por la Comision respecto del *articulo 46* (Violacion de disposiciones concernientes a la competencia para celebrar tratados) y considera que ninguna disposicion, siquiera la mas simple del estatuto de una organizacion internacional, deberia considerarse de importancia fundamental y que, en consecuencia, su violacion no deberia considerarse como razon para la nulidad del tratado

11 Por lo que toca al *articulo 52* (Coaccion sobre un Estado o sobre una organizacion internacional por la amenaza o el uso de la fuerza), el Gobierno yugoslavo considera que sus disposiciones son enteramente aplicables a las organizaciones internacionales Se trata de un principio general de derecho internacional consagrado en la Convencion de Viena, relativo a los tratados celebrados entre los Estados, pero cuyo efecto podria extenderse tambien a los tratados internacionales que fuesen objeto del proyecto de articulos, dadas las posibilidades muy variadas del recurso a la amenaza o al empleo de la fuerza en las relaciones internacionales

12 El Gobierno yugoslavo se congratula especialmente de la incorporacion de las disposiciones del *articulo 53* (Tratados que esten en oposicion con una norma imperativa de derecho internacional general *[jus cogens]*), tomadas de la Convencion de Viena, porque las reglas de *jus cogens* representan el fundamento del derecho internacional contemporaneo en conjunto

13 A juicio del Gobierno yugoslavo, es enteramente satisfactoria la formulacion del *articulo 60* (Terminacion de un tratado o suspension de su aplicacion como consecuencia de su violacion), tomada igualmente de la Convencion de Viena Esa disposicion establece reglas fundamentales sobre la terminacion de un tratado o la suspension de su aplicacion como consecuencia de su violacion, igualmente aplicables a las organizaciones internacionales La cuestion regulada por las disposiciones del articulo mencionado es uno de los problemas pendientes, principalmente en razon de que la violacion arbitraria del tratado menoscaba su estabilidad, asi como la del orden juridico internacional Por lo que toca al parrafo 5, cabria tal vez examinar en ese orden de ideas si en definitiva existian casos en que no se pudiese poner termino al tratado o suspender su aplicacion como consecuencia de su violacion La importancia de este articulo esta reconocida no solo por los Estados y la doctrina del derecho internacional, sino tambien por la Corte Internacional de Justicia En su opinion consultiva de 21 de junio de 1971 referente a las *Consecuencias juridicas para los Estados de la presencia continua de Sudafrica en Namibia (Africa Sudoccidental), a pesar de la resolucion 276 (1970) del Consejo de Seguridad*[r], la Corte se refiere expresamente a las disposiciones del articulo 60 de la Convencion de Viena, aun cuando dicha Convencion todavia no habia entrado en vigor A juicio del Gobierno yugoslavo, la importancia de tales disposiciones no radica unicamente en la incorporacion de reglas sobre la terminacion o suspension de la aplicacion de un tratado en caso de violacion Esas disposiciones crean igualmente la posibilidad de redactar normas relativas a la responsabilidad de los Estados por la violacion de tratados celebrados entre Estados y organizaciones internacionales o entre organizaciones internacionales que, no existiendo por lo demas en la Convencion de Viena, son objeto de un examen detallado en el marco de la elaboracion del proyecto de articulos sobre la responsabilidad de los Estados, que la Comision elabora actualmente

[p] *Anuario 1979*, vol II (segunda parte), pag 179, comentario al articulo 43

[q] Resoluciones de la Asamblea General 3314 (XXIX), de 14 de diciembre de 1974, anexo, y 3281 (XXIX), de 12 de diciembre de 1974, respectivamente

[r] *C I J Recueil 1971*, pag 16

B.—Observaciones de las Naciones Unidas y de los organismos especializados

1. Naciones Unidas

[Original frances/ingles]
[1 ° de mayo de 1981]

[ ] La Secretaria de las Naciones Unidas solamente ha examinado hasta ahora los proyectos de articulos 1 a 60 [ ] Los comentarios formales de las Naciones Unidas podran presentarse una vez que la CDI haya completado su elaboracion de la totalidad del texto

Los comentarios y observaciones preliminares que aqui figuran revelan sin duda la naturaleza y la gravedad de las cuestiones y observaciones que suscita para las Naciones Unidas el proyecto de articulos [ ]

I —Observaciones preliminares de las Naciones Unidas sobre los proyectos de articulos 1 a 60

1 Las Naciones Unidas desean expresar sus reservas en cuanto al criterio general adoptado por la Comision respecto de la materia, consistente en redactar cada articulo como texto paralelo del articulo correspondiente de la Convencion de Viena de 1969 Este metodo, si bien ha permitido examinar detenidamente hasta que punto las disposiciones de la Convencion de Viena son aplicables a los tratados en los que son partes una o varias organizaciones internacionales, ha demostrado ademas que la mayoria de las disposiciones esa Convencion son aplicables a tales tratados

2 La Comision ha señalado que si bien los Estados, en derecho internacional, gozan tambien de igualdad en lo que respecta a su capacidad para celebrar tratados, la capacidad de las organizaciones internacionales difiere segun las distintas organizaciones En relacion con este punto, las Naciones Unidas son un ejemplo de organizacion internacional que ha negociado y celebrado muchos tratados con Estados y con otras organizaciones internacionales Tambien se han concertado acuerdos en forma de tratados entre las Naciones Unidas y entidades a las que no se refiere el proyecto de articulos, tales como fundaciones, sociedades privadas y publicas, y organos y organismos gubernamentales La constante expansion del numero de tratados y materias reguladas por ellos en los que las Naciones Unidas son o han sido parte se ha producido sin una disposicion expresa en su instrumento constituti-

vo —la Carta de las Naciones Unidas— en el que se otorque a la Organizacion la capacidad de celebrar tratados para los efectos generales de realizar las tareas que se le han confiado El Articulo 104 de la Carta dispone que «La Organizacion gozara, en el territorio de cada uno de sus Miembros, de la capacidad juridica que sea necesaria para el ejercicio de sus funciones y la realizacion de sus propositos», pero este Articulo no contiene ninguna referencia expresa a la capacidad para celebrar tratados, tampoco la contiene la Convencion sobre prerrogativas e inmunidades de las Naciones Unidas[s], que es el principal instrumento internacional —aceptado de modo general— para los efectos de dar aplicacion a los Articulos 104 y 105 de la Carta[t] Si bien en el aparatado *a* del parrafo 1 del articulo 4 del Reglamento para la aplicacion del Articulo 102 de la Carta de las Naciones Unidas[u] se preve que las Naciones Unidas sean parte en tratados o acuerdos que puedan ser objeto de registro, y el apartado *a* del articulo 10 se refiere analogamente a los instrumentos que deben ser objeto de archivo y registro, puede decirse que la practica de las Naciones Unidas en materia de tratados tiene su fundamento juridico principalmente en el espiritu de la Carta, segun se ha interpretado y aceptado en la practica De ello se desprende que en el caso de las Naciones Unidas la practica de la Organizacion es una fuente esencial de las normas de derecho internacional aplicables a la cuestion de los tratados entre las Naciones Unidas y los Estados y/o las organizaciones internacionales

3 En los informes de la Comision y en sus comentarios a los proyectos de articulos se examina detenidamente si el caracter de los tratados celebrados solamente entre Estados difiere o no del de los tratados celebrados entre uno o varios Estados y una o varias organizaciones internacionales, y ademas si esos tratados difieren o no por su naturaleza de los tratados entre organizaciones internacionales Sin que ello suponga necesariamente cometer la validez teorica de estas distinciones, parece evidente que desde el primer momento el metodo que se ha seguido en la practica de las Naciones Unidas ha sido el de aplicar en principio las normas juridicas internacionales establecidas concernientes a los tratados entre Estados y no modificar esas normas mas que en la medida necesaria atendidas las necesidades especiales de las Naciones Unidas

II —Observaciones sobre determinados articulos

Articulo 2, parrafo 1, apartado c *y* c bis, *articulo 7*

1 Es practica general de las Naciones Unidas no exigir la presentacion de plenos poderes de los representantes permanentes de Estados Miembros ante las Naciones Unidas con respecto a tratados relativos a las relaciones entre el Estado interesado y la organizacion Ahora bien, si el tratado se refiere a una materia que no esta comprendida dentro del marco de las relaciones bilaterales entre el Estado y la organizacion, o si el representante del Estado no esta acreditado ante las Naciones Unidas, se sigue la practica de requerir la presentacion de plenos poderes para expresar el consentimiento en obligarse por el tratado, pero no para los efectos de autenticar el texto por medio de la firma, la firma *ad referendum* o la rubrica

2 En lo que se refiere al representante de las Naciones Unidas, no se extiende ningun instrumento de poderes (o plenos poderes) cuando el propio Secretario General firma un tratado en nombre de las Naciones Unidas En la practica, es muy frecuente que los tratados de las Naciones Unidas sean firmados por jefes de departamento, oficinas, divisiones, etc , en la inteligencia de que esos funcionarios pueden firmar un tratado o acuerdo que obligue a la Organizacion siempre que actuen dentro de su esfera de competencia con la autorizacion expresa o tacita del Secretario General El aumento considerable en el numero de tratados internacionales celebrados por las Naciones Unidas y el hecho de que en la mayoria de los casos esos tratados no sean firmados por el Secretario General explica que los gobiernos hayan pedido a veces que el representante de las Naciones Unidas presente poderes en debida forma y en tales casos el Secretario General los ha extendido

Articulo 2, parr 1, apartados c *y* c bis, *articulo 7, parr 4, articulo 11*

3 La distincion entre las expresiones «plenos poderes» y «poderes» se explica en el comentario de la Comision atendiendo a la diferente capacidad que poseen ciertos representantes de Estados y representantes de organizaciones internacionales, respectivamente No obstante, el instrumento mismo en que se hacen constar los poderes del representante no tiene que autorizar necesariamente a ese representante —y en la practica no suele hacerlo— a expresar el consentimiento de la organizacion en obligarse por tratados en general, sino que se refiere simplemente a un tratado en particular o a una categoria de tratados, tales como los aludidos en el articulo 7, parrafo 2, aparatados *b, c* o *d* Ademas, como los articulos del proyecto atribuyen la misma funcion y el mismo efecto a los «plenos poderes» y «poderes», parece que, para mas claridad y sencillez, podria utilizarse el mismo termino para los representantes de Estados y para los representantes de organizaciones internacionales

4 En las definiciones de las expresiones contenidas en los apartados *c* y *c bis* del parrafo 1 del articulo 2, asi como en los proyectos de articulos antes mencionados, se traza una distincion entre la capacidad de los representantes de Estados para «expresar» el consentimiento de un Estado y la capacidad de los representantes de organizaciones internacionales para «comunicar» el consentimiento de una organizacion internacional Esta distincion, segun el comentario de la Comision[v], parece fundarse en la teoria de que las palabras «expresar el consentimiento» en relacion con representantes de organizaciones internacionales podrian dar lugar a equivocos en cuanto al poder de esos representantes para determinar si la organizacion debe o no obligarse por un tratado En el comentario se agrega que el uso del verbo «comunicar» especifica mas claramente «que la voluntad de la organizacion de obligarse por un tratado debe hacerse constar conforme a las reglas constitucionales de cada organizacion y que el acto de su representante consiste en transmitir dicha voluntad» Estas distinciones tienen un interes analitico, pero hay que considerar si los proyectos de articulos que las recogen reflejan fielmente la practica de las Naciones Unidas

5 En este punto, esta bien establecido que, en lo que se refiere a los tratados de las Naciones Unidas, es la Secretaria la que, en casi todos los casos, representa a la Organizacion en todas la fases de su elaboracion, entre ellas la de negociado y la de hacer constar el consentimiento de la Organizacion en obligarse En casos expcepcionales —tales como el del Acuerdo relativo a la Sede celebrado con los Estados Unidos de America, cuya entrada en vigor fue autorizada por la Asamblea General en su resolucion 169 (II), de 31 de octubre de 1947— la aprobacion formal ha sido expresada por un organo intergubernamental de las Naciones Unidas, pero en casi todos los demas casos, entre ellos los acuerdos relativos a las sedes celebrados posteriormente, no ha mediado ningun acto formal de un organo intergubernamental, ya sea antes o despues de haber sido establecido el texto del tratado como autentico y definitivo En consonancia con esta practica, en las clausulas finales de los tratados de las Naciones Unidas suele consignarse que, por lo que se refiere a la Organizacion, entraran en vigor inmediatamente despues de la firma

6 En vista de estas caracteristicas que se acaban de exponer de la practica de las Naciones Unidas en materia de tratados, es evidente que la distincion entre «expresar» y «comunicar» el consentimiento no ha tenido aplicacion mas que en casos muy excepcionales En consecuencia, parece que seria conveniente suprimir esta distincion en los proyectos de articulos de que se trata Es de señalar que esta solucion ha sido adoptada en los restantes articulos del proyecto

Articulo 2, parr 1, apartado j, *y parr 2*

7 La definicion de las «reglas de la organizacion» contenida en el aparatado *j* del parrafo 1 del articulo 2 es de suma importancia para

[s] Resolucion 22 A (I) de la Asamblea General

[t] Algunas otras disposiciones de la Carta, tales como los Articulos 43, 57, 63 y 81 se refieren a determinados tipos de acuerdos no obstante, las disposiciones del parrafo 3 del Articulo 43, relativas a los convenios entre el Consejo de Seguridad y Estados Miembros o grupos de Estados Miembros todavia no han tenido aplicacion

[u] Resolucion 97 (I) de la Asamblea General, de 14 de diciembre de 1946, enmendada por las resoluciones 364 B (IV), de 1 ° de diciembre de 1949, y 482 (V), de 12 de diciembre de 1950, de la Asamblea General

[v] *Anuario 1975*, vol II, pag 188, documento A/10010/Rev 1, cap V, secc B, subsecc 2, parr 11 del comentario al articulo 7

los efectos de la situacion juridica de las organizaciones internacionales en virtud de las disposiciones del proyecto de articulos

8 En este punto hay que remitirse a los comentarios y observaciones que antes se han formulado respecto al fundamento juridico de la capacidad para celebrar tratados de las Naciones Unidas y respecto de la funcion de la practica como fuente esencial para el desarrollo de normas de derecho internacional aplicables a los tratados de las Naciones Unidas Es innegable que las normas de derecho internacional aplicables se han desarrollado y se estan desarrollando constantemente En relacion con este punto parece dudoso que convenga conservar la palabra «establecida» para calificar la «practica», porque esa calificacion podria constituir un obstaculo para el ulterior desarrollo de la practica de las organizaciones internacionales en materia de tratados y su adaptacion a futuras necesidades

9 De los informes de la Comision se desprende que el parrafo 2 del articulo 2 fue aprobado en primera lectura antes que se insertara la definicion contenida en el apartado *j* del parrafo 1 del articulo 2 Posiblemente a causa de esta circunstancia, se ha creado un circulo semantico por las referencias que en estas dos disposiciones se hacen a las reglas de la organizacion

10 El hecho de que las «reglas de la organizacion» han de permitir forzosamente un desarrollo ulterior a base de la practica parece reconocido —por lo menos de modo implicito— en el comentario de la Comision al articulo 2, parrafo 2 y al articulo 6

11 Una definicion identica de las «reglas de la organizacion» contenida en el articulo 2, parrafo 1, apartado *j*, se encuentra tambien en el articulo 1, parrafo 1, apartado 34, de la Convencion de Viena de 1975 En efecto, la reseña historica de la redaccion del presente proyecto de articulos da a entender que se ha hecho simplemente una transposicion de esta definicion sin tener plenamente en cuenta todas las consecuencias de ella Naturalmente, hay que explicar por que no deberia utilizarse la misma definicion en la Convencion de Viena de 1975 y en el proyecto de articulos que se examina Una razon logica y convincente para no utilizar definiciones identicas, sobre todo una definicion que delimite la «practica» con la expresion «establecida», esta en el hecho de que el proyecto de articulos no contiene una disposicion analoga al articulo 3 de la Convencion de 1975 En el pasaje pertinente de esta disposicion se dice que «Las disposiciones de la presente Convencion se entenderan sin perjuicio de las reglas pertinentes de la Organizacion [ ]» A base de una disposicion de esta naturaleza, la practica de una organizacion internacional con respecto al desarrollo de las «reglas de la organizacion» no resultaria afectada por la aplicacion de la Convencion

Articulo 4

12 El comentario a este articulo plantea la delicada cuestion de si debe darse a las organizaciones internacionales la oportunidad de ser partes en la convencion que pueda resultar del proyecto de articulos En vista del gran numero de cuestiones planteadas por el proyecto de articulos que han quedado sin aclarar, entre ellas la de si el instrumento final debe ser un tratado multilateral o un conjunto de normas recomendadas que apruebe la Asamblea General, las Naciones Unidas no estan en condiciones de presentar en este momento sus observaciones sobre este punto

Articulo 6

13 Sobre este articulo hay que remitirse a los comentarios y observaciones que se han hecho antes con respecto al articulo 2, parrafo 1, apartados *c*, *c bis* y *j*, y al articulo 7

Articulo 14 y articulo 2, parr 1, apartado b bis

14 Segun se ha señalado en las observaciones referentes al articulo 2, parrafo 1 apartados *c* y *c bis* (vease *supra*, secc II, parrs 2 a 6), las Naciones Unidas no siguen la practica de requerir que el Secretario General o sus representantes firmen los tratados con sujecion a «un acto de confirmacion formal» En relacion con este punto es oportuno recordar que no se han formado en las Naciones Unidas practicas o procedimientos que encajen en la definicion contenida en el articulo 2, parr 1, apartado *b bis* Naturalmente, esta observacion es de caracter juridico y no se pretende con ella subestimar la importancia capital en muchos casos de las consultas entre los Estados Miembros interesados o, en su caso, los Estados no miembros u organos intergubernamentales interesados, por una parte, y, por la otra, el Secretario General o sus representantes

Parte II, seccion 2 (Reservas)

15 La seccion 2 del proyecto de articulos, en cuanto no contiene aplicaciones esencialmente particulares del principio *pacta sunt servanda* y de la voluntad de las partes, parece ser una codificacion *de lege ferenda* por lo que toca a las Naciones Unidas Esta observacion se basa en el hecho de que las Naciones Unidas no han desarrollado practicas generales, pero no hablar ya de practicas establecidas, con respecto a las reservas, las objeciones a las reservas y la aceptacion o la oposicion o el retiro de las reservas y de la oposicion a las reservas

Articulo 30 parrafo 6

16 Si bien la salvedad contenida en esta disposicion con respecto a la primacia que pueda tener el Articulo 103 de la Carta parece justificada con respecto a la materia que es objeto del articulo 30, la inclusion del parrafo 6 en dicho articulo plantea la cuestion de si el Articulo 103 de la Carta no tiene primacia sobre todos los articulos del proyecto Esta cuestion parece requerir un estudio mas a fondo de la Comision, y son de señalar, en particular, las consecuencias en relacion con este punto del articulo 2, parrafo 1, apartado *j*, y el articulo 4 del proyecto, asi como los comentarios y observaciones precedentes al respecto

Articulos 35, 36 y 36 bis

17 Parece que seria conveniente que la Comision precisara mas los criterios para distinguir entre los tratados comprendidos en las disposiciones de los articulos 35 y 36 y los que se rigen por lo preceptuado en el articulo 36 *bis* A este respecto, podria examinarse la posibilidad de refundir estas disposiciones con objeto de aminorar la posibilidad de interpretaciones contradictorias Mientras no se hayan analizado y definido mas a fondo las relaciones entre los articulos 35 y 36, por una parte, y el articulo 36 *bis*, por la otra, no parece que las Naciones Unidas puedan formular un comentario en cuanto a si debe conservarse o no el articulo 36 *bis*

Articulo 37, parrafo 6

18 Con respecto al parrafo 6 del articulo 37, parece oportuno formular un breve comentario acerca de uno de sus aspectos Esta disposicion preceptua que «los Estados miembros de la organizacion» tienen que dar su consentimiento para toda revocacion o modificacion de un derecho o una obligacion que tenga su origen en el apartado *b* del articulo 36 *bis* Como ejemplos de tratados a los que se consideran aplicables estas disposiciones, en el comentario de la Comision[w] se mencionan los acuerdos relativos a las sedes celebrados entre las Naciones Unidas y los Estados en los que se preven privilegios e inmunidades para Estados Miembros Se plantea, pues, la cuestion de si es necesario o practico pedir el consentimiento de todos los Estados miembros de una organizacion para que pueda entrar en vigor una modificacion en la que se revoque o modifique un derecho o una obligacion que se derive para un Estado miembro de un acuerdo relativo a la sede, lo cual seria ciertamente contrario a la practica actual de las Naciones Unidas ¿Se aplicarian tambien las mismas reglas a un acuerdo temporal relativo a las disposiciones para una conferencia que se celebre fuera de la sede permanente? Parece que seria preferible no imponer esa condicion del consentimiento de todos los Estados interesados y mantener la libertad de accion de las partes en el tratado

2. Organización Internacional del Trabajo

[Original ingles]
[21 de agosto de 1980]

Articulo 1 (Alcance de los presentes articulos) *y articulo 2* (Terminos empleados)

1 El proyecto de articulos se aplica a un «acuerdo internacional regido por el derecho internacional» y celebrado por escrito entre uno o

[w] *Anuario 1978*, vol II (segunda parte), pag 132, nota 623

varios «Estados» y una o varias «organizaciones internacionales» o entre organizaciones internacionales En sus observaciones, la Comision de Derecho Internacional reconoce que no sera siempre facil determinar si un acto convencional se rige por el derecho internacional o por un ordenamiento juridico interno

2 Tanto en las relaciones entre los Estados y las organizaciones internacionales como en las relaciones entre organizaciones internacionales, el problema de los convenios interdepartamentales, segun la denominacion usada en las relaciones interestatales, existe y esta adquiriendo creciente importancia Por ejemplo, en relacion con las actividades de cooperacion tecnica, no es raro que un departamento gubernamental con la autoridad constitucional y los fondos necesarios para ello celebre un acuerdo con la secretaria de una organizacion internacional para que esta ultima ejecute determinados proyectos en beneficio del Estado en que se originaron los fondos o de un tercer Estado

3 Por lo que se refiere a los convenios interdepartamentales en las relaciones interestatales, algunos Estados han adoptado la postura de que se trata de asuntos de derecho privado, y no se otorgan plenos poderes para su negociacion Tal vez deban considerarse de manera analoga los convenios de la indole mencionada en las relaciones entre los Estados y las organizaciones internacionales Al mismo tiempo, y para evitar el aumento de la incertidumbre juridica que con frecuencia acompaña a tales convenios, tal vez convenga hacer explicitamente referencia a la cuestión, al menos en el comentario al proyecto de articulos, indicando si los convenios de esa indole estan o no dentro del ambito de aplicacion del texto

Articulo 4 (Modo de hacer que los articulos sean aplicables a las organizaciones internacionales)

4 El articulo 4 se refiere a la fecha en que los articulos comenzaran a ser aplicables Pero en su comentario, la Comision se refiere a la cuestion subyacente, a saber, el modo de hacer los articulos aplicables a las organizaciones internacionales Como los articulos preven, por parte de los Estados, un comportamiento que corresponde esencialmente al que dispone la Convencion de Viena de 1969, la cuestion que reviste importancia fundamental es la de su aplicacion a las organizaciones internacionales

5 Una cuestion preliminar se refiere a la medida en que los articulos modifican la costumbre o la practica existente o se limitan a declararla Dado que los acuerdos convencionales situados fuera del ambito del derecho interno de las organizaciones han debido basarse en principios de derecho internacional existentes, no cabe duda de que las partes interesadas aplican ya desde hace mucho tiempo las normas fundamentales del derecho de los tratados, tales como el principio *pacta sunt servanda* y las disposiciones aplicables a la interpretacion de los tratados[x] Tal vez lo que antecede no se aplique a las condiciones de caracter mas procesal establecidas en los articulos, tales como las disposiciones relativas a poderes Ademas, hay cuestiones —tales como las disposiciones relativas a reservas previstas en los articulos— respecto de las cuales el derecho no se ha desarrollado considerablemente porque ello no ha parecido necesario

6 En estas condiciones, ¿de que modo esos articulos pueden adquirir fuerza obligatoria para las organizaciones internacionales o ser aplicables a esas organizaciones?

a) Un metodo posible consiste en incorporar los articulos a una convención internacional y permitir que tanto los Estados como las organizaciones internacionales se adhieran a ella en condiciones de igualdad Tal metodo supone que, como se ha sugerido anteriormente, las normas principales del derecho de los tratados tienen fuerza obligatoria para las organizaciones, cualesquiera que sean los terminos de la convencion Por el contrario, las normas cuyo caracter no sea tan claramente obligatorio —por ejemplo, las referentes a reservas— no se aplicarian a la aceptacion de obligaciones con arreglo a la convencion En consecuencia, la aceptacion puede ser imperfecta Puede asimismo requerir mucho tiempo Han hecho falta diez años para que la Convencion de Viena de 1969 obtenga las 35 ratificaciones necesarias para su entrada en vigor El numero de las organizaciones intergubernamentales existentes en el mundo esta llegando a ser comparable al de los Estados

b) Otro metodo es el seguido en las diversas convenciones sobre prerrogativas e inmunidades Tales convenciones fueron «aprobadas» (Naciones Unidas, OIEA) o «aceptadas» (organismos especializados) por los organos representativos de las organizaciones y abiertas posteriormente a la ratificacion o adhesion de los Estados En ellas se dice explicitamente que estaran «en vigor» entre las organizaciones y los Estados que las ratifiquen o se adhieran a ellas, y no hay duda de que las organizaciones se consideran obligadas por sus disposiciones, sin ser «partes» en ellas en la misma forma que los Estados Al mismo tiempo, el procedimiento que se ha de seguir en estos casos es mas dificil de prever cuando la convencion propuesta afecte a un numero considerablemente mayor de organizaciones

c) Una variante del procedimiento anterior es el metodo del «tercer participante» se abriria una convencion a la ratificacion y adhesion solamente de los Estados, pero, considerando que dicha convencion crearia derechos y obligaciones para las organizaciones internacionales, se invitaria a estas a dar su consentimiento Desde el punto de vista practico y considerando, una vez mas, el gran numero de los Estados y organizaciones interesadas, es posible que esta variante combine y agrave algunas de las desventajas de los metodos *a* y *b*

d) Un metodo enteramente distinto consiste en que la Asamblea General de las Naciones Unidas apruebe los articulos, no como convenio internacional destinado a crear obligaciones juridicas para sus partes, sino como norma de referencia para la accion con la intencion de llegar a constituir un derecho consuetudinario Por lo que se refiere a las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas —es decir, las principales organizaciones de caracter mundial—, la adopcion iria acompañada de una recomendacion oficial que habria de someterse, con arreglo a los diversos convenios en vigor, al organo competente de cada organizacion (cuando la aprobacion del uso de una norma de referencia represente una cuestion menos dificil que la aceptacion o el consentimiento en relacion con los parrafos *a* a *c supra*) Por lo que se refiere a otras organizaciones, la adopcion de las medidas necesarias para la debida aplicacion de la norma de referencia corresponderia a los Estados Miembros de las Naciones Unidas y de las organizaciones correspondientes En el supuesto de que los articulos recibiesen amplio apoyo en la Asamblea General, es muy posible que el resultado de dicho metodo superase, en la practica si no en derecho, al de otros metodos de mayor solemnidad Al mismo tiempo, y sin aumentar considerablemente la incertidumbre de las normas (que, en todo caso, dependen en gran medida del derecho interno de las organizaciones), es posible que este metodo permita cierta flexibilidad en relacion con los articulos que no hayan sido aun objeto de suficiente experimentacion en la practica El metodo puede tambien evitar las controversias esteriles acerca de la capacidad de una u otra organizacion para participar en una accion de mayor solemnidad

Articulo 6 (Capacidad de las organizaciones internacionales para celebrar tratados) *y articulo 2, parr 1, apartado* j

7 El proyecto de articulos deja que la capacidad de una organizacion internacional para celebrar tratados se rija por las reglas pertinentes de cada organizacion

8 Cabe observar que, cuando las reglas de la organizacion lo permitan, la intencion es que el termino «reglas pertinentes» incluya la practica y que no existe el proposito de fijar esas reglas en la forma que posean en el momento de entrar en vigor el proyecto de articulos

9 Cabe suponer que toda pregunta o controversia relativa a la capacidad de una organizacion para celebrar tratados debera decidirse asimismo exclusivamente mediante los metodos aplicables a las reglas pertinentes de la organizacion

Articulo 7 (Plenos poderes y poderes) *y articulo 2, parr 1, apartado* c bis

10 Ademas de las personas enumeradas en el parrafo 2 del articulo 7, se estima que los ministros cuyos departamentos se ocupan de las

[x] Vease sobre este punto la seccion I de la resolucion I relativa a la aplicacion del derecho internacional general referente a los tratados a los convenios internacionales concertados por organizaciones internacionales, aprobada por el Instituto de Derecho Internacional, el 14 de septiembre de 1973, en su periodo de sesiones del centenario (Roma, 5-15 de septiembre de 1973) (*Annuaire de l'Institut de droit international, 1973*, Basilea, vol 55, pag 792)

cuestiones que entran en el ámbito de competencia de la OIT representan a su Estado tanto para la aprobación del texto de un tratado como para la manifestación del consentimiento del Estado en relación con dicho texto. Cabe suponer que el apartado *b* del párrafo 1 del artículo 7 regula esa práctica y que la generalidad de esa disposición no está limitada por la enumeración contenida en el párrafo 2.

11. Como se indica en el comentario al artículo 7, se estima generalmente en la práctica que el «principal funcionario administrativo» de una organización representa a ésta sin necesidad de pruebas documentales adicionales. Se entiende que el apartado *b* de los párrafos 3 y 4 del artículo permite la continuación de esa práctica. Además, se estima generalmente en la práctica que el principal funcionario administrativo represente a la organización a efectos de comunicar el consentimiento de la organización para obligarse por un tratado, sin poderes explícitos, incluso cuando uno de los órganos representativos de la organización tiene competencia para decidir la cuestión. Se entiende que el apartado *b* de párrafo 4 del artículo 7 en su forma actual permite la continuación de esa práctica.

Parte II, sección 2 (Reservas)

12. El proyecto de artículos aplica el régimen de la Convención de Viena de 1969 a la posición de los Estados en sus relaciones con las organizaciones internacionales y a la posición de las organizaciones internacionales en sus relaciones entre sí, pero modifica dicho régimen por lo que se refiere a la posición de las organizaciones internacionales en sus relaciones con los Estados. Es claro que por ahora no existe ninguna práctica que pueda apoyar o invalidar el sistema propuesto. En consecuencia, el sistema puede examinarse solamente en forma teórica. Desde ese punto de vista, parece lógico que toda desviación del régimen general haya de justificarse mediante la demostración de la necesidad de tal desviación. No hay ninguna certeza de que se haya hecho ya esto.

13. El comentario explica que en algunos tratados una reserva formulada por una organización internacional puede ser incompatible con el objeto y el fin del tratado. Incluso con arreglo al régimen general, las reservas son admisibles solamente si no son incompatibles con el objeto y el propósito del tratado. Tal vez esta condición impida que en ciertos casos una organización internacional formule reservas referentes a disposiciones respecto de las cuales los Estados tengan derecho a formular reservas. Pero es igualmente posible que un tratado para cuyo objeto y finalidad sea esencial la participación de una organización internacional contenga disposiciones que no sean fundamentales en relación con el objeto y el propósito de dicho tratado. No resulta claro cuál es el fundamento de la necesidad de prohibir las reservas a tales disposiciones a menos que tales reservas estén autorizadas explícitamente. En cierto modo, las normas propuestas equivalen evidentemente a lo siguiente: en las relaciones entre los Estados y las organizaciones internacionales, mientras se halle pendiente de solución una controversia respecto de si determinada reserva es o no compatible con el objeto y el fin de un tratado, los Estados no estarán obligados por la disposición con respecto a la cual hayan formulado la reserva, en tanto que las organizaciones sí lo estarán. Al mismo tiempo, y desde un punto de vista práctico, las normas propuestas pueden tener por efecto que las organizaciones se nieguen en absoluto a participar en el tratado en tanto no se autorice la reserva relativa al punto en cuestión. Esto ocurrirá, en particular, cuando una organización cuya libertad de acción esté circunscrita por los términos de su instrumento constitutivo estime que las disposiciones de un tratado determinado no son enteramente compatibles con dichos términos. No es tampoco descabellado prever que ocurra esto.

14. Las disposiciones propuestas con respecto a las objeciones a las reservas son paralelas a las referentes a las reservas: en los casos en que la libertad de formular reservas de las organizaciones sea limitada, la posibilidad de formular objeciones a las reservas será también limitada; ello se explica por referencia al carácter distinto de los Estados y las organizaciones. Cabe preguntar una vez más si la desviación del régimen general está justificada. Particularmente en los casos en que la participación de una organización sea esencial para el objeto y el propósito de un tratado, cabe la posibilidad de que una organización necesite poder formular objeciones a las condiciones a que un Estado u otra organización someta su propia participación en él; no es preciso que dicha necesidad esté directamente relacionada en todas las circunstancias con las funciones de la organización con arreglo al tratado (que justifican en forma exclusiva las objeciones con arreglo al proyecto de artículos). En la medida en que exista la intención de que una organización quede obligada por los términos del tratado sin posibilidad de excepción, toda reserva formulada por otra de las partes —en virtud de su efecto recíproco con arreglo al artículo 21 del proyecto— afecta en alguna medida a esa intención, y debe existir al menos la posibilidad de ponerlo así de manifiesto mediante una objeción pública. Al mismo tiempo, el hecho de formular una objeción no limita en modo alguno la participación en el tratado de la organización considerada como esencial; es posible, pero no inevitable, que limite la participación del Estado o la organización en libertad de formular reservas.

Artículo 27 (Las reglas de la organización y la observancia de los tratados)

15. En el plano teórico, esta cuestión, como lo demuestra el comentario, plantea dificultades considerables. Puede haber en consecuencia un problema de jerarquía de normas. ¿Confiere el Artículo 103 de la Carta de las Naciones Unidas un estatuto particular al derecho interno de las Naciones Unidas? ¿Existe, en relación con el artículo 46 —como sugiere la Comisión en una nota relativa al comentario al artículo 27[y]—, una distinción entre tratados celebrados con Estados Miembros y tratados concertados con Estados no miembros (y por ende, de hecho, entre organizaciones universales y organizaciones de composición más limitada)? ¿Cabe la posibilidad de que los cambios introducidos en las normas de una organización con posterioridad a la celebración de un tratado modifiquen las obligaciones impuestas por éste (y, habida cuenta de los mecanismos para la introducción de cambios constitucionales obligatorios incluso para los Estados que no hayan dado su consentimiento para dichos cambios, puede esto ocurrir sin el consentimiento de todas las partes en esa organización)?

16. En la práctica, se hacen y deben hacerse todos los esfuerzos posibles para evitar que estos problemas se planteen, y para ello deben incluirse en los términos de los compromisos internacionales las salvaguardias que parezca exigir el derecho interno. Así se hace comúnmente en los convenios bilaterales. Por lo que se refiere a los tratados multilaterales, la cuestión pone de relieve la necesidad de una posibilidad de formular reservas. Tal como lo implica una nota al comentario al artículo 27[z], un compromiso válido, que pueda cumplirse plenamente, es preferible, aunque su alcance sea más limitado, a otro cuya mayor amplitud exista solamente en apariencia.

Parte III, sección 3 (Interpretación de los tratados)

17. La práctica apoya la indicación del comentario en el sentido de que los trabajos preparatorios desempeñan en la interpretación de los tratados que afectan a las organizaciones internacionales una función mayor que en las relaciones interestatales.

Parte III, sección 4 (Los tratados y los terceros)

18. El artículo 36 del proyecto impide la aplicación a las organizaciones internacionales del principio con arreglo al cual el asentimiento de un tercer Estado a la adquisición de derechos con arreglo a un tratado se presume mientras no haya indicación en contrario; el asentimiento de la organización a la adquisición de derechos con arreglo a un tratado en que no sea parte se requiere en la forma que determinen sus normas pertinentes. Corresponde esto a ciertas normas aplicables actualmente a las donaciones: así, por ejemplo, con arreglo al Reglamento Financiero de la OIT, las donaciones han de ser aceptadas por uno de los órganos representativos (la Conferencia, cuando la donación entrañe directa o indirectamente la responsabilidad financiera inmediata o final de los miembros de la organización; el Consejo de Administración cuando dicha responsabilidad no exista). Entre las cuestiones examinadas en relación con este punto se cuentan la capacidad de la organización para usar la donación, en derecho o de hecho, la capacidad de la organización para respetar las condiciones a que la donación se halle sujeta y, naturalmente, las responsabilidades que ello pueda entrañar. La norma propuesta parece, pues, deseable, incluso

[y] *Anuario... 1977*, vol. II (segunda parte), pág. 120, nota 499.

[z] *Ibid.*, pág. 121, nota 502.

si, como lo demuestra el segundo informe del Relator Especial[aa], no se ha seguido siempre hasta ahora Al mismo tiempo, se presume que, como sugiere el Relator Especial, el asentimiento puede ser implícito si las normas de la organizacion lo permiten

19 Por lo que se refiere al problema de la posicion de los Estados miembros de la organizacion en relacion con tratados en que sea parte la organizacion (posible articulo 36 *bis*), una cuestion fundamental es la que se examina en el segundo informe del Relator Especial, a saber en que medida crea el tratado derechos y obligaciones internacionales directamente entre las otras partes contratantes y los Estados miembros de la organizacion Cuando se crea una responsabilidad para los Estados miembros en virtud de su obligacion de sufragar los gastos de la organizacion con arreglo a la Constitucion de esta, no existen probablemente esas relaciones directas, en tal caso el problema esta vinculado al que es objeto de la seccion 4 de la parte III Incluso en el caso de convenios relativos a las prerrogativas e inmunidades de una organizacion, se puede argüir que los derechos y obligaciones surgen exclusivamente en relacion con la organizacion y no directamente entre los Estados[bb], de ser asi, la aceptacion de los terminos del convenio dada por la organizacion de conformidad con sus normas puede entrañar cierta responsabilidad —para con la organizacion— incluso para los Estados miembros que manifestaron su desacuerdo con la decision adoaptada en el organo competente Por lo demas, la OIT no posee en la actualidad una experiencia que aclare las necesidades que puedan requerir disposiciones de la indole prevista en el posible articulo 36 *bis*

Parte VI (Disposiciones diversas), *articulo 73*

20 Relacionado, entre otras cosas, con las cuestiones examinadas anteriormente con referencia a los articulos 27 y 46, se halla el problema de las cuestiones que se reserven en cumplimiento del articulo 73 En relacion con este punto, los comentarios de la CDI a algunos articulos sugieren que la CDI preveia reservas mas amplias de lo que podria permitir una interpretacion estricta de los terminos del articulo 73 La cuestion reviste importancia pues, como reconoce la CDI en sus comentarios, la interpretacion de las normas establecidas en otros lugares del proyecto de articulos depende de una comprension clara de las cuestiones que no sean objeto de dichas normas

21 De los comentarios al articulo 73 se desprende claramente que los ejemplos dados en el no son exhaustivos, sin embargo, en su redaccion actual, los terminos del articulo no apoyan esa opinion Hay que reconocer que si, como se dice en el comentario, los terminos paralelos de la Convencion de Viena de 1969 carecen tambien de caracter exhaustivo, la modificacion del texto puede presentar dificultades No obstante, tal vez convenga reflexionar mas largamente sobre la cuestion

3. Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentacion

[Original ingles]
[17 de febrero de 1981]

Observaciones generales

1 Tras haber examinado los articulos 1 a 60 aprobados por la CDI, la FAO opina que estos no suscitarian dificultades en sus relaciones con los Estados y otras organizaciones internacionales No obstante, la FAO desea formular las siguientes observaciones

Articulo 2, parr 1, apartado b ter *«aceptacion», «aprobacion» y «adhesion»*

2 En la version inglesa de esta disposicion se hace referencia a «acceptance» (aceptacion), «approval» (aprobacion) y «accession» (adhesion), pero no a «adherence» Es cierto que los terminos «accession» y «adherence» han pasado a ser, en la mayoria de los casos, sinonimos, y que «accession» tiende a utilizarse con mayor frecuencia que «adherence» No obstante, puesto que varios Estados y organizaciones internacionales siguen emplenado ambos terminos, pareceria conveniente que esta practica se reflejara en el proyecto de articulos

Articulo 2, parr 1, apartado i *«organizacion internacional»*

3 Si bien el comentario sobre esta disposicion contiene argumentos convincentes a favor del texto propuesto, podria convenir que, teniendo en cuenta la definicion de «tratado» contenida en el apartado *a* del parrafo 1 del articulo 2, en esta definicion se indicara con mayor claridad en que medida se aplicarian los articulos a los acuerdos concertados entre organos subsidiarios de organizaciones internacionales, tanto con Estados como con otras organizaciones internacionales, dado que es bien sabido que ciertos organos subsidiarios de organizaciones internacionales, en particular de las Naciones Unidas, gozan de bastante autonomia y conciertan un gran numero de acuerdos

4 Tambien se suscita la cuestion de si la definicion de «organizacion internacional» incluiria a las organizaciones internacionales entre cuyos miembros se cuentan tanto Estados soberanos como otras organizaciones internacionales

Articulo 36 bis, *apartado* b

5 En lo tocante a los efectos de un tratado en que sea parte una organizacion internacional respecto de los terceros Estados miembros de esa organizacion, es un hecho que en numerosos casos los tratados concertados por una organizacion internacional dan origen, al menos indirectamente, a derechos u obligaciones, o a derechos y obligaciones a la vez, para terceros Estados Esto puede ocurrir en general en el caso de los tratados concertados con Estados no miembros o con otras organizaciones intergubernamentales y, mas concretamente, en relacion con temas tales como privilegios e inmunidades, como se menciona en el comentario sobre el articulo 36 *bis*[cc]

6 La experiencia de la FAO indica que la cuestion del modo en que debe expresarse la aceptacionn por un tercer Estado de los derechos y obligaciones a que den origen esos tratados no parece haber suscitado problema alguno

7 No obstante, podria convenir hacer una distincion entre los tratados concertados por una organizacion internacional que han sido aprobados con las formalidades del caso por el organo intergubernamental competente de esa organizacion y los tratados concertados a nivel de secretaria segun procedimientos que revisten menos formalidad En el primer caso, puede darse por sentado el «reconocimiento» por parte de los terceros Estados de que la aplicacion del tratado puede entrañar tanto obligaciones como derechos En cambio, en el caso de los numerosos tratados concertados por las secretarias de organizaciones internacionales con Estados y otras organizaciones internacionales, el «reconocimiento» es menos claro No obstante, en la medida en que los segundos tratados se concierten en virtud de facultades delegadas en las secretarias, ya sea expresa o implicitamente, de conformidad con el instrumento constitutivo o las normas de la organizacion internacional de que se trate, podria afirmarse que las obligaciones que emanan de esos tratados se aplican automaticamente a los miembros de la organizacion internacional como consecuencia de su calidad de miembro y sin necesidad de que estos «reconozcan» que la aplicacion de un tratado determinado entraña obligaciones para ellos

[aa] *Anuario 1973*, vol II, pags 90 y 91, doc A/CN 4/271, parr 96

[bb] Este argumento presenta interes no solo en relacion con la cuestion que aqui se trata sino tambien en relacion con las obligaciones que tiene un Estado huesped, en virtud de las convenciones generales, respecto de los representantes de otro Estado que haya ratificado esas convenciones y haya formulado reservas en relacion con el tratado dado a tales representantes Cabe recordar que, por lo que se refiere a la Convencion sobre prerrogativas e inmunidades de los organismos especializados, de 21 de noviembre de 1947, las organizaciones en cuestion no aceptan adhesiones sujetas a rservas de fondo (vease Naciones Unidas, *Recueil des Traites*, vol 33, pag 329)

[cc] *Anuario 1978*, vol II (segunda parte), pags 131 y 132, comentario al articulo 36 *bis*, parr 6

C.—Observaciones de otras organizaciones internacionales

1. Comunidad Económica Europea

[Original frances/ingles]
[11 de febrero de 1981]

I

La CEE recuerda que sus Estados miembros[dd] le han transferido sus competencias en ciertas esferas, particularmente en lo que concierne al comercio exterior, la politica agricola comun, incluida la gestion y la conservacion de los recursos pesqueros, y ciertos aspectos de la proteccion y de la preservacion del medio ambiente

El proyecto de articulos mencionado se redacto sobre la base de la Convencion de Viena de 1969 y completa esa Convencion desde el punto de vista de la aplicacion del derecho de los tratados respecto de las organizaciones internacionales La CEE, por estar dotada de personalidad juridica internacional y tener en derecho internacional la capacidad de celebrar tratados con Estados y otras organizaciones, debe ser tratada en consecuencia

El poder de celebrar tratados conferido a la CEE no se limita a los casos explicitamente previstos para este fin por el tratado por el que se establecio la CEE[ee] Ese poder puede extenderse a nuevas esferas en las condiciones previstas por ese tratado

II —Observaciones generales

1 La Comunidad se congratula de que, segun el principio basico que ha hecho suyo la CDI, el proyecto de articulos se aproxime lo mas posible al texto de la Convencion de Viena de 1969 De los debates celebrados en el seno de la CDI se desprende, no obstante, que no siempre es posible trasponer las disposiciones de la Convencion de Viena Ahora bien, es importante que se mantenga el principio basico a fin de impedir que el nuevo instrumento juridico socave principios codificados en la Convencion de Viena

2 La Comunidad concede su apoyo a la recomendacion de diversos miembros de la Sexta Comision de la Asamblea General de que, en distintas situaciones, se adopte una version simplificada del proyecto de articulos Se trata en particular de los articulos 20 *bis*, 47, 54 y 57, que constituyen ejemplos de una redaccion inutilmente complicada, y en los que un principio relativamente amplio se ha sumergido en las oscuridades de la enumeracion de los casos a los que se aplica

3 Es un buen principio evitar cambios de redaccion complicados y laboriosos con relacion al modelo de la Convencion de Viena Las organizaciones internacionales difieren notablemente unas de otras, tanto desde el punto de vista de su estatuto juridico, de sus funciones, de las competencias que les han sido conferidas y de sus estructuras, como de su capacidad de celebrar tratados La propia CDI era consciente de este hecho, como lo prueba su aprobacion de una definicion amplia de las organizaciones internacionales, definicion que abarcaria claramente a la CEE, tal acepcion constituye igualmente la base de la decision de la Comision de resolver diferentes problemas esenciales mediante remision a las constituciones, las decisiones y las resoluciones pertinentes, asi como a la practica establecida de la Organizacion Una busqueda exagerada de diferencias entre los Estados y las organizaciones internacionales llevaria, en cualquier caso, a una situacion en la que el proyecto de articulos no corresponderia a la practica internacional, tanto la ya establecida como la que esta estableciendose

III —Comentarios relativos a diversos proyectos de articulos

4 La Comunidad prefiere reservar sus comentarios a un numero limitado de proyectos de articulos que, a su juicio, le conciernen mas particularmente Estos comentarios deben verse a la luz de lo dicho anteriormente en la seccion I respecto de la personalidad juridica internacional de la CEE, asi como de las observaciones generales contenidas en al seccion II

Articulo 2 (Terminos empleados), *parr 1, apartado j*

5 La definicion dada en este apartado de la expresion «reglas de la organizacion» es importante Recordamos que fue aprobada por la Comision cuando elaboro el proyecto de articulo 27 relativo al derecho interno de un Estado, a las reglas de una organizacion internacional y al respeto de los tratados Esta definicion repite el apartado 34 del parrafo 1 del articulo 1 de la Convencion de Viena de 1975 Esto constituye una aclaracion util y deberia considerarse como un suplemento al apartado precedente del mismo parrafo 1 del articulo 2, que define lo que es una «organizacion internacional»

6 La definicion dada en el apartado *j* del parrafo 1 del articulo 2 parece igualmente necesaria para garantizar una interpretacion correcta de las demas disposiciones del proyecto de articulos, particularmente del proyecto de articulo 6 relativo a la capacidad de las organizaciones internacionales para celebrar tratados La referencia hecha por este unicamente a las «normas pertinentes de esa organizacion» seria aceptable para la Comunidad si se contemplara a la luz de la aclaracion contenida en el apartado *j* del parrafo 1 del articulo 2

Articulo 9 (Adopcion del texto de un tratado)

7 El parrafo 1 de este articulo establece como regla general que los tratados se formalizan sobre la base de un acuerdo entre las partes contratantes Este principio, que repite las disposiciones de la Convencion de Viena de 1969, no plantea ninguna dificultad

8 El parrafo 2 no excluiria a las organizaciones internacionales de una plena y total participacion en las conferencias convocadas con miras a adoptar un tratado No obstante, como se indica en el comentario de la Comision, seria inapropiado dejar a los Estados la posibilidad de pronunciarse caso por caso a favor o en contra de tal participacion

Parte II, seccion 2 (Reservas)

9 La mayoria de las disposiciones de esta seccion relativas a las reservas respecto de los tratados celebrados entre Estados y organizaciones internacionales o entre organizaciones internacionales repiten las disposiciones de la Convencion de Viena de 1969 sobre la materia No obstante, la Comision se ha esforzado por introducir distinciones en lo relativo al derecho de una organizacion internacional a formular reservas o a oponerse a las reservas de otra parte contratante a un tratado celebrado entre uno o varios Estados o entre una o varias organizaciones internacionales El parrafo 2 del articulo 19 *bis* y el parrafo 3 del articulo 19 *ter* limitan la capacidad de una organizacion internacional, por una parte, al caso en que «la reserva esta expresamente autorizada por el tratado o si se ha convenido de otro modo en que la reserva esta autorizada», y por otra parte, «si la posibilidad de formular la objecion se le reconoce expresamente por el tratado o resulta necesariamente de las tareas asignadas por el tratado a la organizacion internacional» o «si la participacion de esa organizacion en ese tratado no es esencial para el objeto y el fin del tratado»

10 Es dificil ver por que la Comision ha decidido que las organizaciones internacionales no podran acogerse a los principios comunmente reconocidos en lo que concierne al derecho a formular reservas y, sobre todo, al derecho a oponerse a las reservas formuladas por otras partes contratantes en un tratado Por consiguiente, la CEE recomienda que la Comision reexamine el parrafo 2 del articulo 19 *bis*, y el parrafo 3 del articulo 19 *ter*, teniendo en cuenta la necesidad de no

[dd] Desde el 1 ° de enero de 1981, la Comunidad esta compuesta por los diez Estados miembros siguientes Alemania, Republica Federal de, Belgica, Dinamarca, Francia, Grecia, Irlanda, Italia, Luxemburgo, Paises Bajos, y Reino Unido de Gran Bretana del Norte

[ee] Tratado que establece la CEE (Naciones Unidas, *Recueil des Traites*, vol 294, pag 129) [Texto espanol en *El Mercado Comun Europeo*, 2 ª ed , Servicio de Estudios del Banco Urquijo, Madrid, 1958, pag 173]

introducir una diferencia de trato entre las partes en tratados libremente negociados, a menos que tal distincion sea esencial

Parte III, seccion 4 (Los tratados y los terceros Estados o las terceras organizaciones internacionales)

11 Las disposiciones previstas en esta esfera plantean cuestiones importantes en lo que concierne al estatuto de las organizaciones internacionales desde el punto de vista de los principios generales del derecho internacional Dos aspectos parecen ser particularmente interesantes

a) Por una parte, la posicion de una organizacion internacional respecto de los tratados celebrados entre Estados y que tienen por objeto conferir poderes a esa misma organizacion, o a un organo de ella, con miras a la aplicacion de esos tratados, y

b) Por otra parte, la posicion juridica de los Estados miembros de una organizacion internacional respecto de los tratados celebrados por esa misma organizacion

12 Solamente nos referiremos al segundo de los aspectos, a saber, la posicion juridica de los Estados miembros de una organizacion internacional, tal como se ha definido en el articulo 36 *bis* Se trata de un problema que la CDI dejo abierto en espera de las observaciones de los Estados y las organizaciones internacionales

13 Es inevitable que este problema se aborde en el proyecto de articulos Resulta imposible llevar al extremo la ficcion juridica segun la cual una organizacion internacional en cuanto tal se considera independiente y distinta de sus Estados miembros, pretendiendo que los Estados miembros en cuanto tales no tienen absolutamente nada que ver con los tratados validamente concertados por la organizacion a la que pertenecen En realidad, tal actitud equivaldria a un enfoque filosofico basado en la asimilacion de una organizacion internacional a una entidad soberana e independiente, dotada de poderes originarios, por las mismas razones que los Estados

14 La Comunidad se halla en la situacion siguiente esta dotada de la personalidad juridica que la autoriza a nivel internacional a concertar tratados que vinculan a sus instituciones y a los Estados miembros Nos referimos aqui al articulo 228 del Tratado de Roma[ff] Las disposiciones de este articulo no pretenden establecer un principio general, no obstante, confirman, respecto de los Estados que son partes contratantes en el Tratado, el valor juridico de los tratados concertados por la organizacion internacional que han establecido Cabria incluso decir que esa disposicion del Tratado de Roma es asimilable a una disposicion de tratado que tiene por objeto conceder garantias a los Estados no miembros, garantias que los Estados del caso aceptan al celebrar un tratado con la organizacion No obstante, dejando a un lado la situacion particular de la CEE, se trata evidentemente de un problema general que se plantea cada vez que una organizacion internacional se propone celebrar un tratado con un tercer Estado o con otra organizacion internacional Son mas bien los efectos de todo tratado que haya sido validamente suscrito por una organizacion internacional lo que convendria examinar El efecto fundamental de tal tratado es crear derechos y obligaciones entre las entidades que son formalmente partes en el tratado

15 El principio enunciado en el articulo 36 *bis* sirve actualmente para proteger al Estado o a cualquier otra entidad que celebre un tratado con una organizacion internacional, sobre la misma base que el principio jamas impugnado de derecho internacional, enunciado en el articulo 27 de la Convencion de Viena de 1969, segun el cual cuando se celebra un tratado entre Estados «Una parte no podra invocar las disposiciones de su derecho interno como justificacion del incumplimiento de un tratado» El proyecto de articulo 36 *bis* no tiene por objeto la cuestion de la responsabilidad de una organizacion internacional respecto del comportamiento de sus organos o de sus Estados miembros, sino mas bien los principios «elementales» relativos a los derechos y obligaciones de dichos Estados miembros No obstante, la funcion subyacente de proteccion de los intereses del Estado que es parte en un tratado que haya celebrado con una organizacion internacional es la misma Por tanto, es sorprendente ver que los miembros de la Comision han planteado objeciones contra ese articulo basandose en que sirve a los objetivos e intereses de ciertas organizaciones internacionales existentes y de sus Estados miembros

16 La CEE suscribe plenamente los principios en que se basa el proyecto de articulo 36 *bis* El texto en su redaccion actual presenta, no obstante, algunos inconvenientes Conviene señalar que el articulo 36 *bis* no preve expresamente el caso en que una organizacion internacional, conjuntamente con sus Estados miembros, celebre un tratado con un tercer Estado o una tercera organizacion En efecto, es frecuente, al menos respecto de la CEE que sea, conjuntamente con sus Estados miembros, parte contratante en un tratado cuando ese tratado abarca sectores en los que las competencias estan compartidas Esta situacion de «acuerdos mixtos» es, a titulo de ejemplo, la situacion de diversos convenios internacionales sobre productos basicos[gg] La Comunidad considera que deberia quedar claro que el articulo 36 *bis* se aplica igualmente, en el caso de los acuerdos mixtos, a los derechos y obligaciones contenidos en el convenio y que caen dentro de la competencia de la organizacion internacional En cuanto a los derechos y obligaciones resultantes especificamente de las relaciones convencionales entre Estados miembros de la organizacion y Estados no miembros, deberia ser no menos claro que estan regidos por la regla que figura en el apartado *c* del parrafo 3 de la Convencion de Viena

17 La ultima observacion de la Comunidad es que, en el caso de los acuerdos mixtos, los Estados miembros de la organizacion internacional no serian necesariamente «terceros Estados» con relacion a esos acuerdos, la Comunidad señala ademas a la atencion el hecho de que es enojoso llamar «terceros Estados» a los Estados miembros en relacion con una organizacion de la que son miembros

18 La Comunidad esta dispuesta a proseguir sus trabajos a fin de aportar, en relacion con el articulo 36 *bis*, precisiones o modificaciones que permitan aclarar su interpretacion o tener mas en cuenta las reglas segun las cuales la Comunidad y sus Estados miembros pasan a ser partes en tratados

2. Consejo de Asistencia Economica Mutua

[Original ruso]
[4 de octubre de 1980]

[ ] La secretaria del Consejo de Asistencia Economica Mutua toma nota con satisfaccion de la importante labor preparatoria realizada por la CDI en lo que respecta al proyecto de articulos sobre los tratados celebrados entre Estados y organizaciones internacionales o entre organizaciones internacionales

1 En conjunto, los articulos del 1 al 60 del proyecto, cuya elaboracion toca a su fin, merecen una valoracion positiva y pueden constituir una buena base para que la Comision elabore un proyecto definitivo de articulos relativos a este tema

2 No obstante, en el proyecto hay algunas disposiciones que, a juicio de la secretaria del CAEM, requieren una aclaracion En particular, la secretaria del CAEM considera necesario que en la formulacion definitiva de las disposiciones relativas a las reservas (arts 19 a 23) se parta de la base de que las organizaciones internacionales no suelen aceptar tacitamente reservas formuladas por Estados o por otras organizaciones internacionales A nuestro juicio, en este caso no se justifica el paralelismo con los Estados

3 Ademas, la secretaria del CAEM considera necesario que se excluyan del proyecto las disposiciones en virtud de las cuales los Estados miembros de una organizacion internacional determinada deben asumir las responsabilidad que se derivan de los tratados concertados por ella sin la conformidad expresa de esos Estados miembros con respecto al tratado celebrado por la organizacion

[ff] *Ibid*, pag 129

[gg] Convenio Internacional del Trigo de 1971, Convenio Internacional del Cacao de 1975, Convenio Internacional del Estano de 1975, Convenio Internacional del Cafe de 1976 (todos enmendados ulteriormente) y Convenio Internacional del Caucho Natural de 1979

ANEXO III

Correspondencia entre los artículos del proyecto sobre la sucesión de Estados en materia de bienes, archivos y deudas de Estado tal como han sido definitivamente aprobados por la CDI en su 33.° período de sesiones y los artículos del proyecto sobre la sucesión de Estados en lo que respecta a materias distintas de los tratados tal como habían sido provisionalmente aprobados por la CDI en anteriores períodos de sesiones

Designación del artículo tal como ha sido aprobado definitivamente en el 33.° período de sesiones (1981)[a]	*Designación del artículo tal como había sido aprobado provisionalmente en primera lectura en los períodos de sesiones 31.° (1979) o 32.° (1980)*[b]	*Designación del artículo tal como había sido aprobado provisionalmente en anteriores períodos de sesiones*[c]	*Designación del artículo tal como ha sido aprobado definitivamente en el 33.° período de sesiones (1981)*[a]	*Designación del artículo tal como había sido aprobado provisionalmente en primera lectura en los períodos de sesiones 31.° (1979) o 32.° (1980)*[b]	*Designación del artículo tal como había sido aprobado provisionalmente en anteriores períodos de sesiones*[c]
1	1	1	20	—	—
2	2	3	21	—	—
3	3	2	22	—	—
4	—	—	23	—	—
5	—	—	24	—	—
6	—	—	25	C	—
7	4	4	26	B	—
8	5	5	27	D	—
9	6	6	28	E	—
10	7	7	29	F	—
11	8	8	30	15	17
—	—	9	31	16	18
—	—	[11]	32	17	19
12	9	X	33	—	—
13	10	12	34	18	20
14	11	13	35	19	21
15	12	14	36	20	22
16	13	15	37	21	23
17	14	16	38	22	24
18	—	—	39	23	25
19	A	—			

NOTA — Una raya (—) en una columna indica que un artículo de una serie no tiene un artículo correspondiente en otra serie

[a] Véase cap. II, secc. D, del presente informe

[b] Los artículos 1 a 23, A y B fueron aprobados por la Comisión en su 31.° período de sesiones [véase *Anuario 1979*, vol. II (segunda parte), págs. 16 y ss., cap. II, secc. B], los artículos C a F en el 32.° período de sesiones [véase *Anuario 1980*, vol. II (segunda parte), págs. 7 y ss., parr. 16]

[c] Los artículos 1, 2, 3 (apartados *a* a *d*) y 4 a 8 fueron aprobados por la Comisión en su 25.° período de sesiones (véase *Anuario 1973*, vol. II, págs. 207 y ss., documento A/9010/Rev.1, parr. 92). Los artículos 3 (apartado *e*), 9, [11] y X en el 27.° período de sesiones (véase *Anuario 1975*, vol. II, págs. 118 y ss., documento A/10010/Rev.1, parr. 76). Los artículos 3 (apartado *f*) y 12 a 16 en el 28.° período de sesiones [véase *Anuario 1976*, vol. II (segunda parte), págs. 127 y ss., cap. IV, secc. B, subsecc. 2]. Los artículos 17 a 22 en el 29.° período de sesiones [véase *Anuario 1977*, vol. II (segunda parte), págs. 61 y ss., cap. III, secc. B, subsecc. 2]. Los artículos 23 a 25 en el 30.° período de sesiones [véase *Anuario 1978*, vol. II (segunda parte), págs. 129 y ss., cap. IV, secc. B, subsecc. 2]