

efectos del presente proyecto, de la expresión «Estado de reciente independencia».

52. El Sr. MARTÍNEZ MORENO señala que su sugerencia tiene por objeto prevenir todas las dificultades que pudieran suscitarse en relación con los territorios bajo administración fiduciaria. Ha sugerido que, llegado el caso, la mención del «Estado predecesor» sea completada por la de la «autoridad administradora», expresión empleada en el Artículo 81 de la Carta de las Naciones Unidas en relación con los territorios fideicometidos. No considera necesario definir la expresión «autoridad administradora», puesto que su significado ya se explica en el Artículo 81 de la Carta. No obstante, a diferencia del Sr. Njenga, es partidario de definir la expresión «Estado de reciente independencia».

53. El PRESIDENTE, hablando en calidad de miembro de la Comisión, dice que la sugerencia del Sr. Martínez Moreno pone de relieve el interés que tiene definir la expresión «Estado de reciente independencia» de forma que englobe una vasta categoría de territorios. El Artículo 81 de la Carta figura en el capítulo dedicado al régimen internacional de administración fiduciaria. No habría que limitarse a recoger la expresión empleada en la Carta, sino elaborar una fórmula lo bastante amplia para comprender todos los territorios no independientes.

54. El Sr. El-Erian señala que la propia Carta establece una distinción entre los mandatos de la antigua Sociedad de las Naciones que han pasado a estar sujetos al régimen de administración fiduciaria de las Naciones Unidas, los territorios colocados bajo este régimen después de la creación de la Organización y los «territorios no autónomos». Por lo que respecta a estos últimos, las Potencias encargadas de su administración están obligadas a transmitir informaciones a las Naciones Unidas y conducir a los pueblos de esos territorios a la independencia. Todos esos territorios, independientemente de su condición jurídica —colonias, protectorados o territorios bajo administración fiduciaria—, no son plenamente soberanos e independientes y deben quedar comprendidos en la definición.

55. El Relator Especial ha mencionado el concepto de dominio eminente, que es un concepto de derecho interno. En derecho internacional, el concepto de *dominium* o soberanía territorial está asociado al de *imperium*, es decir, al poder de un Estado para ejercer una autoridad suprema sobre sus ciudadanos; esos dos atributos constituyen conjuntamente la soberanía con todas sus prerrogativas.

56. El orador, hablando en calidad de Presidente, agradece al Relator Especial que haya contestado con tanta elocuencia y detalladamente a todas las numerosas cuestiones planteadas por los miembros de la Comisión en relación con los artículos 14 y 15.

57. Si no hay objeciones, entenderá que la Comisión acuerda remitir los artículos 14 y 15 al Comité de Redacción para que los examine habida cuenta de las observaciones y sugerencias formuladas durante el debate.

Así queda acordado ⁵².

Se levanta la sesión a las 13 horas.

⁵² Véase en la 1405.^a sesión, párrs. 20 a 42, el examen del texto presentado por el Comité de Redacción.

1398.^a SESIÓN

Viernes 25 de junio de 1976, a las 10 horas

Presidente: Sr. Juan José CALLE Y CALLE

Miembros presentes: Sr. Ago, Sr. Bedjaoui, Sr. Bilge, Sr. Hambro, Sr. Kearney, Sr. Martínez Moreno, Sr. Njenga, Sr. Pinto, Sr. Quentin-Baxter, Sr. Ramangasoavina, Sr. Šahović, Sr. Sette Câmara, Sr. Tabibi, Sr. Tammes, Sr. Thiam, Sr. Tsuruoka, Sr. Ushakov, Sr. Francis Vallat, Sr. Yasseen.

Sucesión de Estados en lo que respecta a materias distintas de los tratados (*continuación*) (A/CN.4/292)

[Tema 3 del programa]

PROYECTO DE ARTÍCULOS

PRESENTADO POR EL RELATOR ESPECIAL (*continuación*)

ARTÍCULO 16 (Unificación de Estados)

1. El PRESIDENTE invita al Relator Especial a presentar el proyecto de artículo 16 que figura en su octavo informe (A/CN.4/292) y cuyo texto es el siguiente:

Artículo 16. — Unificación de Estados

1. En caso de unificación de dos o más Estados en un Estado, los bienes muebles e inmuebles situados en el territorio del Estado así formado seguirán siendo propiedad de cada Estado constituyente, a menos

- a) que los Estados constituyentes acuerden otra cosa; o
- b) que esa unificación haya dado nacimiento a un Estado unitario; o
- c) que, tratándose de una unión, los bienes considerados tengan un vínculo directo y necesario con las competencias atribuidas a la unión y que esto se deduzca de los actos o instrumentos constitutivos de la unión, o que se establezca de otra forma que el mantenimiento del derecho de propiedad sobre esos bienes por cada Estado constituyente sería incompatible con la creación de la unión.

2. Los bienes muebles e inmuebles situados fuera del territorio del Estado formado por la unificación de dos o más Estados, y pertenecientes a los Estados constituyentes, pasarán, salvo que se acuerde o decida otra cosa al respecto, a ser propiedad del Estado sucesor.

2. El Sr. BEDJAOUI (Relator Especial) dice que el proyecto de artículo 16 es relativamente simple porque se refiere a un tipo de sucesión de Estados, la unificación de Estados, que no implica una repartición sino una puesta en común. No hay, pues, divorcio, sino más bien enlace, y no debería surgir ningún conflicto.

3. La definición de la unificación de Estados que figura en el artículo 30 del proyecto sobre la sucesión de Estados en materia de tratados¹, adoptado en 1974, también es válida para el proyecto que se examina: hay unificación de Estados cuando dos o más Estados se unen formando un Estado sucesor. Esa unificación puede adoptar muy variadas formas. En caso de integración total, cuando dos o varios Estados se unen para constituir un Estado

¹ *Anuario... 1974*, vol. II (primera parte), pág. 255, documento A/9610/Rev.1, cap.II, secc. D.

unitario, todos los bienes de Estado pasan al Estado sucesor. En este supuesto no es necesario distinguir entre los bienes muebles y los bienes inmuebles ni entre los bienes situados en el territorio y los que están situados fuera del territorio del nuevo Estado. Entre esta forma de unificación y la confederación de Estados existe toda una gama de formas de unificación diferentes. Para los efectos del presente artículo, la organización constitucional del Estado sucesor será determinante, mientras que, en el caso de la sucesión de Estados en materia de tratados, esa organización no era tomada en consideración. En efecto: en el presente contexto los terceros Estados se encuentran ante una sola autoridad, la del Estado sucesor, cualquiera que sea su organización constitucional interna. Generalmente, los Estados constitutivos del nuevo Estado pierden su personalidad internacional o, por lo menos, sus competencias internacionales. En materia de sucesión en los bienes de Estado, son posibles varias soluciones según el grado de integración en el nuevo Estado. Cabe que todos los bienes pasen a formar parte de la masa común o que, por el contrario, continúen perteneciendo a los Estados constitutivos. Se trata, a este respecto, del problema de la sucesión en el ordenamiento jurídico interno, puesto que los actos de derecho interno influyen en el destino de los bienes de Estado. No por eso, sin embargo, la cuestión examinada deja de corresponder a la esfera de la sucesión en los bienes de Estado.

4. Cuando dos o más Estados fusionan en un Estado federal, normalmente existe un acuerdo de unificación al que es posible remitirse para conocer el destino de los bienes de Estado, mientras que cuando esos Estados fusionan en un Estado unitario hay que referirse al derecho interno, tal como se manifiesta en la constitución o ley fundamental. Así pues, existe un vínculo estrecho entre los temas de la sucesión en materia de bienes de Estado y de la sucesión en materia de legislación.

5. Habida cuenta de que una unificación de Estados entraña la creación de una comunidad nueva y de que, por consiguiente, no existe el riesgo de que se sustraigan los bienes muebles a la sucesión, no es preciso distinguir, en el artículo 16, entre bienes muebles y bienes inmuebles. Por eso, la unificación de Estados es objeto de un sólo artículo, cuyo primer párrafo se refiere a los bienes de Estado situados en el territorio del nuevo Estado y el segundo a los bienes de Estado situados fuera de dicho territorio. Como la Comisión ha decidido englobar en los artículos 14 y 15 todas las situaciones dimanantes de la descolonización, debe considerarse que las observaciones del Relator Especial concernientes a las uniones formadas por territorios dependientes² se aplican a los artículos 14 y 15; tales observaciones se incluirán en el comentario relativo a esas dos disposiciones. Sin embargo, existen casos límites, en los que territorios dependientes decidieron unirse después de haber alcanzado un amplio grado de autonomía.

6. El artículo 16 se basa en el criterio funcional del destino de los bienes. El párrafo 1 se refiere primero a la hipótesis más frecuente, la de la creación de una unión federal o una confederación. Seguidamente se mencionan,

en forma de excepciones, el supuesto en que los Estados constitutivos convienen en apartarse de la regla general, el supuesto de la creación de un Estado unitario y el supuesto en que el grado de integración exige la sucesión en los bienes. En este último supuesto, hay que tener en cuenta el concepto de viabilidad del Estado sucesor. Conforme a la regla general, los bienes muebles e inmuebles situados en el territorio del nuevo Estado siguen siendo propiedad de cada Estado constitutivo. El informe del Relator Especial contiene abundantes ejemplos sobre esas diversas hipótesis³.

7. El párrafo 2 del artículo examinado versa sobre los bienes situados fuera del territorio del nuevo Estado. En principio, si dos Estados deciden unirse es porque no quieren permanecer separados. Su unificación no sería real si conservasen íntegramente su autonomía interna y, a la vez, su independencia en el plano internacional. Si constituyen un Estado unitario, todos los bienes pasan a éste. Pero incluso si constituyen una unión de Estados, la experiencia muestra que, en general, la unión queda investida de la responsabilidad de las relaciones internacionales de los Estados que la integran y que es ella la que adquiere los bienes situados en el extranjero, por ser la que está en mejores condiciones para administrarlos y protegerlos. Como esta regla tiene excepciones, el párrafo 2 del artículo examinado contiene la reserva «salvo que se acuerde o decida otra cosa al respecto».

8. El Sr. AGO dice que el artículo 16 propuesto por el Relator Especial le deja perplejo. Ciertamente, una regla supletoria debe abarcar todas las hipótesis posibles, pero, en el presente caso, parece que no se impone una regla supletoria. Una unificación de Estados implica la formación de un Estado nuevo constituido por el conjunto de Estados precedentes. Cabe que el Estado nuevo sea un Estado unitario en el que los Estados constituyentes desaparezcan por completo, no sólo en el plano del derecho internacional, sino también en el plano del derecho constitucional interno. Tal fue el caso de la unificación de Italia: los antiguos Estados no reaparecieron en el nuevo reino, ni en forma de provincias. Es manifiesto que, en tales casos, los Estados constituyentes no pueden conservar la propiedad de sus bienes. Por otra parte, el propio Relator Especial prevé que la regla general no se aplica en este caso. En opinión del Sr. Ago, esta hipótesis no debería ni siquiera preverse.

9. Si dos o más Estados se unen para formar un Estado federal, en el que sólo subsisten en cuanto personas de derecho constitucional, es el Estado nuevo el que decidirá, en una ley federal, el destino de los bienes de los Estados constituyentes. El destino de esos bienes dependerá, pues, de una regla de derecho constitucional federal y no de una regla de derecho internacional. En consecuencia, el Sr. Ago estima que no hay razón para suplir, mediante una regla de derecho internacional, la ausencia eventual de una regla de derecho constitucional interno.

10. Queda la hipótesis de que unos Estados formen una unión fundada en un instrumento internacional y mantengan entre sí relaciones internacionales. Es muy probable que tal instrumento regule la cuestión de los

² A/CN.4/292, cap. III, art. 16, párrs. 24 y ss. del comentario.

³ *Ibid.*, párrs. 13 y ss. del comentario.

bienes de los Estados constituyentes. Sin embargo, en el caso en que subsistieran dudas a este respecto, el Sr. Ago podría admitir que se disiparan mediante una regla de derecho internacional. La regla propuesta por el Relator Especial sería aceptable en tal caso, pero sólo debería aplicarse a esta última hipótesis.

11. El Sr. KEARNEY dice que, en las cuestiones de derecho internacional tales como el problema de la unificación de Estados, no puede por menos de verse influido, como el Sr. Ago, por lo que sucedió en la formación de su propio país. En muchas cuestiones, los Estados Unidos de América se diferencian de otras uniones. En muchos aspectos, funcionan como un Estado unitario, pero en otros aspectos constituyen una unión de Estados. No se puede clasificar fácilmente a los Estados Unidos en ninguna categoría especial, debido a la división de los poderes gubernamentales entre las autoridades federales y las autoridades de los diversos Estados. Por ejemplo, los diversos Estados tienen aún hoy la facultad de concluir acuerdos internacionales, pero esos acuerdos deben ser aprobados o autorizados por el Congreso de los Estados Unidos. De sus lecturas sobre esta cuestión, el Sr. Kearney ha llegado a la conclusión de que, debido a estas distinciones y variaciones, es muy difícil, en casi todos los casos de unificación de Estados, establecer una distinción neta entre un tipo determinado de organización resultante de este proceso y otro tipo de organización que conduzca a resultados diferentes. Por otra parte, las reglas relativas a la división de poderes gubernamentales entre la unión y sus elementos constitutivos pueden variar según la categoría de cuestiones que se considere. Por ejemplo, en el Canadá —que es también una unión de Estados— las provincias tienen, sobre las vías de agua que las atraviesan o separan, derechos de propiedad mucho más amplios de los que tienen los Estados de los Estados Unidos de América sobre esas mismas vías de agua. Conviene recordar que algunas de esas vías de agua atraviesan el Canadá y los Estados Unidos de América.

12. Habida cuenta de las diferentes situaciones que pueden así presentarse, el Sr. Ago, a justo título, pone en guardia a la Comisión contra la formulación de reglas que regulen las relaciones internas entre los Estados constituyentes de una unión, en materia de bienes. El Sr. Kearney entiende que no es útil establecer reglas supletorias que regulen en caso de unificación de Estados el destino de los bienes situados en los Estados constituyentes. Incluso si los Estados constituyentes de la unión adoptan reglas demasiado rudimentarias o inadecuadas o que presenten lagunas, habrá siempre un mecanismo interno para remediar estas insuficiencias. Corresponderá al sistema judicial, al parlamento o al ejecutivo, según el caso, resolver los problemas. En estas condiciones, el Sr. Kearney estima que sería más prudente renunciar a establecer reglas supletorias y dejar la solución de estos problemas a los Estados interesados.

13. Sin embargo, se impone una regla supletoria en lo que respecta a los bienes situados fuera del territorio del Estado formado por la unificación de dos o más Estados, que pertenecen a los Estados predecesores o constituyentes. Si el proyecto no contiene una regla de este género, el tercer Estado en cuyo territorio están situados los bienes quizá no sepa qué hacer. Las disposiciones del

párrafo 2 del artículo 16 son, pues, necesarias en el plano internacional.

14. En conclusión, el Sr. Kearney dice que, a su juicio, debe conservarse el párrafo 2 del artículo 16, a reserva de las adaptaciones que se estimen necesarias, pero que la Comisión debe abstenerse de abordar las cuestiones tratadas en el párrafo 1.

15. El Sr. ŠAHOVIĆ hace suyas las opiniones del Sr. Ago. No hay razón alguna para tratar la sucesión en los bienes de los Estados predecesores que se unen en un Estado unitario o en un Estado federal. A lo sumo, podría tomarse en consideración el caso de la formación de una confederación. El estudio de la nueva constitución yugoslava confirma que, en los Estados federales, el destino de los bienes de los Estados federados está reglamentado por el derecho interno. De ello se deriva que debería modificarse el título del artículo 16. Por otra parte, debería precisarse la noción de unión.

16. Al igual que el Sr. Kearney, el Sr. Šahović estima que el párrafo 2 del artículo objeto de examen presenta cierto interés y que quizá convendría conservarlo.

17. El Sr. SETTE CÂMARA felicita al Relator Especial por la documentación tan interesante que ha recogido en apoyo de su proyecto de artículo 16. Comprende su preocupación de que figure un artículo de esta clase en el proyecto. Puesto que el proyecto debe aplicarse a todos los géneros de sucesión, según la tipología ya establecida por la Comisión en su proyecto sobre la sucesión de Estados en materia de tratados, es normal que se prevea el tipo de sucesión resultante de una unificación de Estados.

18. Sin embargo, en lo que atañe a la estructura del artículo 16, el Sr. Sette Câmara comparte las dudas ya expresadas por varios miembros de la Comisión. Parece que el artículo se basa en la presunción de que la unificación de Estados dará siempre nacimiento a una unión de Estados. Los ejemplos proporcionados por el Relator Especial en su informe muestran que así ha ocurrido con frecuencia en los últimos años. Sin embargo, el Sr. Sette Câmara estima que no conviene convertir esta presunción en una regla y prever excepciones. Estima mucho más preferible establecer una regla general de remisión al derecho interno del Estado sucesor en cuanto a las cuestiones relativas al destino de los bienes.

19. En lo que respecta a las excepciones enunciadas en el párrafo 1, es cierto que los casos recientes de unificación de Estados han conducido por lo general a la formación de una unión. Sin embargo, la historia de Europa y de los demás continentes muestra que la unificación de Estados ha tenido a menudo por consecuencia la formación de un Estado unitario. La excepción mencionada en el apartado c del párrafo 1 constituye un caso típico de remisión al derecho constitucional interno. Corresponde al derecho constitucional interno del Estado sucesor determinar los poderes que se confieren a la unión y los que deben pertenecer a los Estados constituyentes. Algunas constituciones confieren a la unión una competencia residual. Otras hacen exactamente lo contrario: la unión dispone solamente de los poderes que le son expresamente conferidos por la constitución y los Estados constituyentes tienen una competencia residual. Los bienes pueden

depender simultáneamente de la competencia de los Estados constituyentes y de la de la unión. Por ello, el Sr. Sette Câmara apoya la idea de que se establezca una regla más general que deje a los Estados el cuidado de decidir el tipo de unión que desean formar y sus efectos en lo que respecta al destino de los bienes.

20. En lo que atañe al párrafo 2, el Sr. Sette Câmara reconoce que no cabe establecer una distinción entre los bienes muebles y los bienes inmuebles. La principal razón de la introducción de una distinción entre estos dos tipos de bienes en los demás artículos (a saber, la facilidad con que un bien mueble puede transferirse de un territorio a otro y de aquí los riesgos de desposesión en caso de sucesión de Estados) no es válida cuando todos los Estados predecesores se unen en un solo Estado sucesor.

21. Dicho esto, el Sr. Sette Câmara sugiere que se ajusten las disposiciones del párrafo 2 a las del apartado *c* del artículo 13 y del apartado *b* del párrafo 1 del artículo 15, que plantean el principio según el cual debe tenerse en cuenta, a los efectos del reparto de los bienes, la contribución del territorio a la creación de los bienes. Este principio de reparto es todavía más necesario cuando los territorios de que se trate constituían anteriormente Estados independientes. En tal hipótesis, los Estados constituyentes habrán pagado, en todos los casos, los bienes correspondientes. Es, pues, difícil comprender por qué el principio del reparto no debe extenderse al artículo 16.

22. El Sr. PINTO observa que el artículo 16 difiere de los otros artículos del proyecto. En efecto, en los casos de unificación de Estados previstos en ese artículo, no existen sistemas concurrentes de derecho interno a diferencia de lo que ocurre en casi todos los casos previstos en los otros artículos. El artículo 16 no encaja, pues, en la actual serie de artículos, a excepción del párrafo 2, que puede contribuir a resolver la cuestión de los bienes situados en un tercer Estado y que hace efectivamente entrar en juego un sistema jurídico exterior o extranjero.

23. El Sr. Pinto plantea un problema de redacción. La modificación de estatuto jurídico que afecta a los bienes de Estado de que se trata, se expresa de diferentes modos en los artículos 14 a 17. La fórmula utilizada con más frecuencia consiste en indicar que los bienes «pasan» al Estado sucesor. Sin embargo, en el artículo 15 se trata de un Estado recién independizado que «sucede» en los bienes. El artículo 17 prevé que los bienes «se adjudicarán» a un Estado determinado. El apartado *c* del artículo 13 estipula que los bienes del Estado predecesor situados fuera del territorio «se repartirán de manera equitativa» entre el Estado predecesor y el Estado sucesor. En el apartado *b* del artículo 15, se expresa la misma idea de un modo diferente: se prevé que el Estado recientemente independizado «sucede» en los bienes de que se trata en la proporción fijada por su parte contributiva. El Sr. Pinto exhorta al Comité de Redacción a que unifique la terminología.

24. El PRESIDENTE declara que el Comité de Redacción se ocupará de las cuestiones que el Sr. Pinto ha expuesto y se dedicará a unificar la terminología

empleada en las diferentes versiones lingüísticas de los proyectos de artículos.

25. Sir Francis VALLAT se inclina a pensar, como otros miembros de la Comisión, que el párrafo 1 del artículo 16 no encaja realmente en el proyecto que se examina, pero que habría que conservar una disposición inspirada en líneas generales en el párrafo 2. Sin embargo, esta solución introduciría cierto desequilibrio en la estructura general del proyecto. La Comisión se esfuerza por prever disposiciones que rijan de un modo satisfactorio los casos de sucesión de Estados que dependen de la definición provisional que figura en el apartado *a* del artículo 3⁴. Según esta disposición, se entiende por «sucesión de Estados» la sustitución de un Estado por otro en la responsabilidad de las relaciones internacionales del territorio. Cuando dos o más Estados se unen para formar uno solamente, hay formación de un Estado sucesor y se trata efectivamente de un caso de sucesión de Estado. Conviene, pues, prever en el proyecto una disposición que indique lo que ocurre en este caso con los bienes de Estado.

26. El principio que se ha de aplicar en el caso de unificación de Estados podrá ser que la suerte de los bienes de Estado dependa del derecho interno del Estado sucesor. Este principio sería justo. Los otros Estados tienen interés en conocer la suerte de los bienes de Estado en caso de sucesión y podría enunciarse este principio en el comentario. Siempre se podrá eventualmente restablecerlo en el artículo, en el curso ulterior de los trabajos.

27. El empleo del término «unión» es inevitablemente una fuente de confusión. La Comisión ya tiene experiencia de ello en otro contexto. En la lógica del proyecto de artículos que se examina, o bien hay formación de un nuevo Estado o bien no hay formación de un nuevo Estado. Si la unificación de los Estados se hace de tal modo que algunos elementos constituyentes sólo conservan una parte de sus poderes, se trata esencialmente de un Estado con estructura federativa. Si, por el contrario, los elementos constituyentes guardan su identidad en tanto que Estados, es una unión o, como se dice generalmente, una confederación lo que nace. Este último caso, el de una confederación, queda completamente fuera del marco de la definición que se ha dado del Estado sucesor y la Comisión no debe ocuparse de él. Sir Francis pide encarecidamente que se tenga en cuenta esta observación al redactar el texto del artículo 16, su comentario y el informe de la Comisión.

28. El Sr. USHAKOV recuerda que, a su juicio, el caso hipotético en que el cantón de Ginebra decidiera unirse a Francia debería considerarse en el marco de la unificación o de la separación de Estados. En efecto, los artículos 12 y 13 no serían aplicables a dicha hipótesis, ya que sus disposiciones sólo conciernen a las sucesiones relativas a pequeñas partes de territorio.

29. El Sr. RAMANGASOAVINA manifiesta que, en las hipótesis previstas en el artículo 16, la suerte de los bienes y su distribución dependen en principio de la competencia interna del nuevo Estado. Por lo general,

⁴ Véase el texto de los artículos aprobados hasta ahora por la Comisión, en *Anuario... 1975*, vol. II, pág. 118, documento A/10010/Rev.1, cap. III, secc. B.

cuando dos o varios Estados se unen, lo hacen libremente; la suerte de los bienes se resuelve entonces, ya en un acuerdo concertado en el momento de la unificación, ya en una constitución promulgada ulteriormente. La imagen del matrimonio, a la que ha recurrido el Relator Especial, es adecuada, puesto que los esposos pueden escoger entre el régimen de la comunidad y el de la separación de bienes.

30. A juicio del Sr. Ramangasoavina, es normal que cuando dos o varios Estados decidan unirse en un Estado nuevo, todos sus bienes, ya estén situados en el territorio o fuera del territorio del Estado así formado, pasen a ser propiedad de éste. En consecuencia, duda de la utilidad no sólo del párrafo 1, sino también del párrafo 2 del artículo que se examina.

31. El Sr. AGO estima que Sir Francis Vallat está en lo justo: cuando varios Estados se unen en uno solo, surgen problemas de sucesión. Estos problemas pueden plantearse en diferentes terrenos, como el de la responsabilidad internacional. Puede ocurrir que sea preciso determinar si el nuevo Estado queda sujeto a las obligaciones internacionales que se derivan de un hecho internacionalmente ilícito de uno de los Estados constituyentes. Sin embargo, la serie de artículos que se examina sólo concierne a los bienes de Estado. Si esos bienes se hallan situados en el interior del nuevo Estado, no se plantea ningún problema en el plano internacional y no procede elaborar una regla de derecho internacional, ni siquiera supletoria. Sólo cuando están situados en el extranjero, puede complicarse la situación, aunque cabe preguntarse si se trata verdaderamente de un problema internacional. La suerte de los inmuebles que poseían en el extranjero los Estados que se unieron para formar el Reino de Italia fue decidida por una ley interna del Reino y no por acuerdos internacionales particulares. Es evidente que si un tercer Estado se niega a reconocer al nuevo Estado, la situación puede entonces complicarse seriamente, pero la Comisión no tiene que entrar en consideraciones de esta índole.

32. En cuanto a la verdadera unión internacional de Estados, puede ocurrir que no dé lugar a una sucesión de Estados, como ha dado a entender Sir Francis Vallat.

33. El Sr. MARTÍNEZ MORENO dice que la existencia del artículo 16 en el proyecto de artículos es conforme a la decisión adoptada de examinar en este proyecto todos los tipos de sucesión de Estados. Además, el Relator Especial ha querido que el artículo 16 abarque todas las diversas formas que puede revestir la unificación de Estados, independientemente de que el Estado sucesor sea una confederación, una federación, una unión real o personal o un Estado unitario.

34. El debate ha mostrado la unanimidad casi completa que hay en la Comisión para no querer tratar cuestiones que dependen más del derecho constitucional que del derecho internacional. Sin embargo, el Sr. Martínez Moreno estima conveniente, como ha sugerido Sir Francis Vallat, que se enuncie el principio fundamental en materia de unificación de Estados, a saber, que el acuerdo de los Estados constituyentes es la regla principal en lo que concierne al paso de los bienes de Estado. Se podría enunciar ese principio fundamental en el párrafo 1 del

artículo 16. Se mantendría el actual párrafo 2, que trata de los bienes de Estado situados fuera del territorio del Estado sucesor formado por la unificación de Estados. Se tendría así un artículo 16 que abarcaría de modo satisfactorio todos los casos que ha querido tratar el Relator Especial.

35. El Sr. QUENTIN-BAXTER se declara en gran parte de acuerdo con el Sr. Pinto en lo que respecta al artículo 16: este artículo no presenta el problema de fondo del resto del presente proyecto, a saber la obligación de escoger entre dos soberanías competidoras.

36. Por las razones ya expuestas por otros miembros de la Comisión, el Sr. Quentin-Baxter estima que el párrafo 1 del artículo 16 no encaja, estrictamente hablando, en el marco del proyecto objeto de examen. En cuanto al párrafo 2, si es absolutamente necesario, debe mantenerse en la forma sencilla en que ha sido propuesto. Dicho párrafo estipula simplemente que, en caso de unificación de dos o más Estados, el único Estado sucesor posible, a saber el Estado así formado, sucede en los bienes de Estado.

37. Dicho esto, el Sr. Quentin-Baxter desea dar a conocer sus observaciones sobre la cuestión de la remisión al derecho interno del Estado sucesor. Como es sabido, los tribunales nacionales, para determinar la situación de las partes que intentan una acción, en especial cuando una parte es una persona moral, se encuentran en la obligación de referirse al derecho en virtud del cual se ha constituido esa persona moral. Sin embargo, sería extraño que se enunciara el principio de la remisión en el contexto del artículo 16 y no en otros. No es siquiera imposible, según la regla de la variabilidad de los límites territoriales de la aplicación de un tratado, que un territorio que tenga una identidad propia pase a formar parte, en cuanto unidad, de otra región; en tal caso, sería necesaria la remisión al derecho del Estado sucesor para descubrir la forma en que ese derecho describe la unidad subordinada. El principio de la remisión podría, pues, aplicarse también a casos distintos del de la unificación de Estados. Se trata de un principio que va en el mismo sentido que la aplicación de criterios tales como el de la contribución y el del «vínculo directo y necesario». Una vez hecha la elección de la soberanía, aún se puede tener necesidad de la doctrina de la remisión.

38. El Sr. Quentin-Baxter comparte la opinión general según la cual el contenido del párrafo 1 está fuera de lugar en el proyecto objeto de examen, pero estima que no cabe dejarlo completamente de lado, habida cuenta de los casos de separación de partes de un Estado previstas en el artículo 17. Ha habido, en efecto, casos en que un Estado unificado se ha disuelto ulteriormente y en los que las partes han conservado tan completamente su identidad durante el período de unificación que las reglas de sucesión han tenido que aplicarse a las partes del Estado. Cuando se aplique el criterio de la contribución y el del vínculo directo y necesario, habrá, pues, que tener presente el caso en que una parte que se ha separado de un Estado se ha identificado claramente, en todo momento, con un determinado conjunto de bienes.

39. El Sr. TSURUOKA opina que es preferible simplificar cuanto se pueda el artículo objeto de examen.

Partiendo de la idea de que ha nacido un nuevo Estado, cualquiera que sea su forma, todos los bienes pasan a ese nuevo Estado. En lo que concierne al reparto de esos bienes, convendría remitirse al derecho interno del nuevo Estado.

40. El Sr. Kearney recuerda que el problema de la remisión al derecho interno se plantea con frecuencia dentro del marco de las convenciones sobre los conflictos de leyes. Estas convenciones contienen generalmente lo que se llama una cláusula de Estado federal, cuyo objeto es determinar cuál será el derecho aplicable: el del Estado o el de una subdivisión del Estado. En el caso de uniones federales de una u otra forma, no es posible remitirse simplemente al derecho interno. Es indispensable precisar cuál será el derecho aplicable. Por ello, tal vez sería preferible que la Comisión se abstuviera de abordar el problema de la remisión al derecho interno.

41. El Sr. Ago ha puesto en duda la utilidad de la regla enunciada en el párrafo 2; sin embargo, hay buenas razones para adoptar una regla de esta índole. Por ejemplo, si dos o más Estados se unen, un tercer Estado podría preguntarse si los bienes que eran anteriormente propiedad de uno de los Estados constituyentes deben continuar beneficiando de una exoneración fiscal o de la inmunidad de ejecución. En otros términos, el estatuto de los bienes podría encontrarse modificado, con efectos perjudiciales para los bienes mismos y en detrimento de las relaciones internacionales de los Estados interesados. Conviene adoptar una regla supletoria que estipule que el estatuto de los bienes será determinado por el derecho interno del Estado sucesor, lo que conduce a la cláusula «salvo que se acuerde o decida otra cosa al respecto», pero que, a falta de tal determinación, se continuará considerando esos bienes como bienes de Estado. Una regla de este género eliminaría causas de rozamiento, lo que, en materia de reglas internacionales, es siempre deseable.

42. El PRESIDENTE, haciendo uso de la palabra en su calidad de miembro de la Comisión, comprueba que la discusión no se refiere tanto al texto en sí como a la cuestión de saber si, en caso de unificación de dos o más Estados, el derecho internacional permite, de cierta manera, decidir acerca de la propiedad de las diferentes clases de bienes. Es cierto, declara el Sr. Calle y Calle, que en el interior del nuevo Estado formado por la unificación, los bienes muebles y los inmuebles se distribuirán en último término conforme al derecho constitucional interno o a una ley de tipo federal. Esta posibilidad no queda excluida por la redacción del artículo 16, que contiene la reserva «a menos [...] que los Estados constituyentes acuerden otra cosa», es decir, a menos que se pongan de acuerdo por otras vías legales y constitucionales.

43. Sin embargo, la unificación de dos o más Estados puede originar ciertos problemas que afectan no sólo a los Estados constituyentes, sino también a los terceros Estados, como en el caso de créditos o de préstamos concedidos a los Estados constituyentes antes de que se hayan unido. Convendría, según parece, mantener un cierto paralelismo entre el actual proyecto y los artículos sobre la sucesión de Estados en materia de tratados y, por consiguiente, considerar la unificación de Estados,

tanto más cuanto que está igualmente previsto un artículo sobre la eventual separación de Estados que se hubieran unido anteriormente. Ha habido, no hace mucho, intentos de unificación de Estados o de uniones efímeras, y sería oportuno establecer ciertas reglas para casos de este género. Por otra parte, es probable que en el porvenir las uniones de Estados se hagan en forma más gradual: durante un período inicial los Estados constituyentes conservarán su propia personalidad jurídica y se integrarán o unificarán en mayor grado más adelante. Podrían introducirse en el texto algunas modificaciones de forma, pero conviene incluir en el proyecto un artículo sobre la unificación de Estados, tal como se define claramente en el artículo 30 del proyecto sobre la sucesión de Estados en materia de tratados.

44. El Sr. BEDJAOUI (Relator Especial) dice que todas las observaciones formuladas con respecto al artículo 16 son absolutamente exactas. En efecto, los casos previstos en este artículo no están comprendidos a veces en el tema de la sucesión de Estados, ya que en particular en el supuesto de la unificación integral, es decir, de la creación de un Estado unitario, es generalmente la ley interna la que determina el destino de los bienes. Evidentemente, no hay que ocuparse de problemas de derecho público interno, constitucional o administrativo. Además, puesto que una ley interna determina el destino de los bienes, esto sólo puede ocurrir, por hipótesis, cuando el Estado unitario ya ha sido creado. La situación prevista es, por consiguiente, posterior a la fecha de la sucesión, que normalmente es determinante. El caso de los Estados unitarios se halla, pues, fuera del campo de la sucesión de Estados. Por último, como ha observado el Sr. Quentin-Baxter, si se incluyera ese caso, se tropezaría con un problema de remisión a otras disposiciones que suscitaría gran número de dificultades. El Relator Especial seguirá reflexionando para saber si es preferible prescindir del caso de los Estados unitarios, como proponen entre otros los Sres. Ago y Kearney.

45. Quizás habría que prescindir también de la segunda hipótesis prevista en el artículo 16: la del Estado federal. Se trata de una hipótesis intermedia, en la que los Estados conservan, dentro de la federación, cierta personalidad de derecho público interno ya que desde el punto de vista constitucional, tales Estados pueden resolver del modo que consideren más apropiado el problema del destino de sus bienes.

46. La Comisión, en tal caso, sólo retendría la hipótesis de las uniones internacionales de Estados, o confederaciones de Estados ya que es la única hipótesis relacionada con el derecho internacional y la sucesión de Estados. Se trataría, por consiguiente, de restringir el ámbito de aplicación del artículo 16 al caso de las uniones internacionales de Estados, es decir al caso en que dos o más Estados conviniesen en crear un conjunto comunitario que les permitiera conservar su personalidad, no sólo en el plano interno, sino también en el plano internacional. La tarea del Relator Especial se vería muy facilitada, ya que las uniones de ese género se crean casi siempre por un acuerdo internacional entre los Estados, en el que figuran disposiciones que determinan el destino de los bienes. La Comisión se limitaría, por tanto, a enunciar una norma supletoria muy sencilla.

47. Sin embargo, en la realidad, la situación no es tan sencilla, ya que se dan casos intermedios. Pueden existir, en efecto, uniones de Estados en que los Estados integrantes sólo pierdan una parte de su personalidad internacional en favor del conjunto constituido, y sigan ejerciendo la parte restante. El Sr. Kearney ha citado, a este respecto, el caso de su propio país, en que los Estados integrantes tienen capacidad para concluir tratados sujetos a la fiscalización del Congreso de los Estados Unidos.

48. Así pues, si el artículo 16 se limita al caso de las uniones internacionales de Estados, ¿cómo se definirán tales uniones? ¿Por referencia a casos semejantes? El Comité de Redacción hallará tal vez una fórmula aceptable. No obstante, la Comisión tropezará sin duda con grandes dificultades para definir las uniones internacionales de Estados de manera apropiada.

49. El Sr. Ushakov se ha referido al caso hipotético de que el cantón de Ginebra se uniese a Francia por un acto de libre determinación. A juicio del Relator Especial, se trataría de una incorporación de una parte de territorio a un Estado limítrofe, que caería en el ámbito de los artículos 12 y 13. Si el cantón de Ginebra se declarase Estado independiente, se trataría de la hipótesis prevista en el artículo 17. De todos modos, el caso ideado por el Sr. Ushakov no estaría comprendido en el artículo 16. Sin embargo, tal caso plantearía a su juicio un problema, ya que estima que los artículos 12 y 13 sólo pueden referirse al caso en que se incorpore a un Estado limítrofe una parte muy pequeña de territorio.

50. El Relator Especial propone, en conclusión, que se remita el artículo 16 al Comité de Redacción a fin de que éste estudie si existe la posibilidad de circunscribir el caso de la unificación de Estados al único caso de las uniones internacionales de Estados, apartándose en lo necesario del proyecto de artículos sobre la sucesión de Estados en materia de tratados.

51. El PRESIDENTE dice que, si no se formulan otras observaciones, considerará que la Comisión conviene en remitir el artículo 16 al Comité de Redacción para que lo examine teniendo en cuenta lo expresado en el debate.

Así queda acordado ⁵.

Se levanta la sesión a las 12.35 horas.

⁵ Véase en la 1405.^a sesión, párrs. 43 a 53, el examen del texto presentado por el Relator Especial.

1399.^a SESIÓN

Lunes 28 de junio de 1976, a las 15.10 horas

Presidente: Sr. Juan José CALLE Y CALLE

Miembros presentes: Sr. Ago, Sr. Bedjaoui, Sr. Bilge, Sr. Castañeda, Sr. Kearney, Sr. Martínez Moreno, Sr. Njenga, Sr. Pinto, Sr. Quentin-Baxter, Sr. Ramangasoavina, Sr. Šahović, Sr. Sette Câmara, Sr. Tammes, Sr. Tsuruoka, Sr. Ushakov, Sir Francis Vallat, Sr. Yasseen.

Sucesión de Estados en lo que respecta a materias distintas de los tratados (*continuación*) (A/CN.4/292)

[Tema 3 del programa]

PROYECTO DE ARTÍCULOS

PRESENTADO POR EL RELATOR ESPECIAL (*continuación*)

ARTÍCULO 17 (Sucesión en lo concerniente a los bienes de Estado en caso de separación de partes de un Estado)

1. El PRESIDENTE invita al Relator Especial a presentar el proyecto de artículo 17 que figura en su octavo informe (A/CN.4/292), cuyo texto es el siguiente:

Artículo 17. — Sucesión en lo concerniente a los bienes de Estado en caso de separación de partes de un Estado

Cuando una o más partes del territorio de un Estado se separen para formar uno o más Estados, ya sea que el Estado predecesor continúe o no existiendo,

1. sus bienes inmuebles se adjudicarán, salvo disposiciones convencionales en contrario, al Estado en cuyo territorio se encuentran; y el Estado

2. sus bienes muebles

a) se adjudicarán al Estado con cuyo territorio tengan un vínculo directo y necesario;

b) se distribuirán según el principio de equidad entre los Estados sucesores así formados, o entre éstos y el Estado predecesor, si éste continúa existiendo;

3. los bienes muebles o inmuebles del Estado predecesor situados fuera del territorio de éste se distribuirán equitativamente entre los Estados sucesores y el Estado predecesor si éste continúa existiendo, o entre los primeros solamente en caso contrario.

2. El Sr. BEDJAOUÍ (Relator Especial) dice que el artículo 17 comprende dos supuestos. El primero constituye la hipótesis inversa a la que se refiere al artículo 16: el fracaso de la unificación de Estados, la disolución del Estado así formado y la vuelta a la situación anterior a la unificación. Es indiferente que la unificación, a la que se refiere el artículo 16, haya llevado a la creación de un Estado unitario o de un Estado federal o confederal; lo esencial es la vuelta al *statu quo ante* por desaparición total de la personalidad internacional del Estado nacido de la unificación. Es cierto, sin embargo, que los casos de disolución conciernen generalmente a uniones de Estados y no a Estados unitarios. Por otra parte, algunos miembros de la Comisión parece que quieren circunscribir las disposiciones del artículo 16 al caso de las uniones internacionales de Estados. Así pues, en este primer supuesto, el Estado unificado desaparece completamente y se produce un retorno a la situación anterior a la unificación. Por el contrario, en el segundo supuesto, o sea aquel en que una parte o partes de un Estado se separan de él para constituir Estados nuevos, el antiguo Estado conserva su personalidad internacional.

3. En el proyecto de artículos de 1972 sobre la sucesión de Estados en materia de tratados se adoptó la misma tipología y se distinguieron también dos supuestos: el de la disolución y el de la separación de Estados. El primero, sin embargo, versaba aparentemente sobre la desaparición de un Estado en vez de la disolución de una unión. Con arreglo a la definición que se desprende del artículo 27