A/CN.4/SER.A/1977/Add.1 (Part 2)

ANUARIO DE LA COMISION DE DERECHO INTERNACIONAL

1977

Volumen II
Segunda parte

Informe de la Comisión a la Asamblea General sobre la labor realizada en su vigésimo noveno período de sesiones

NACIONES UNIDAS

ANUARIO DE LA COMISION DE DERECHO INTERNACIONAL

1977

Volumen II
Segunda parte

Informe de la Comisión a la Asamblea General sobre la labor realizada en su vigésimo noveno período de sesiones

NACIONES UNIDAS
Nueva York, 1978

ADVERTENCIA

Las signaturas de los documentos de las Naciones Unidas se componen de letras mayúsculas y cifras. La mención de una de estas signaturas indica que se hace referencia a un documento de las Naciones Unidas.

La palabra *Anuario* seguida de puntos suspensivos y el año (por ejemplo, *Anuario... 1970*) indica que se hace referencia al *Anuario de la Comisión de Derecho Internacional.*

La primera parte del volumen II contiene los documentos del período de sesiones, excepto el informe de la Comisión a la Asamblea General, que figura en esta segunda parte.

A/CN.4/SER.A/1977/Add.1 (Part 2)

PUBLICACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS

Número de venta: S.78.V.2 (Part II)

Precio: 9 dólares de los EE.UU .
(o su equivalente en la moneda del país)

ÍNDICE

Página

Documento A/32/10: **Informe de la Comisión de Derecho Internacional sobre la labor realizada en su 29.º período de sesiones (9 de mayo-29 de julio de 1977)** 1

Lista de documentos del 29.º período de sesiones que no se reproducen en el volumen II 137

DOCUMENTO A/32/10 *

Informe de la Comisión de Derecho Internacional sobre la labor realizada en su 29.° período de sesiones (9 de mayo-29 de julio de 1977)

ÍNDICE

		Página
Abreviaturas		4
Nota explicativa: pasajes en cursiva en las citas		4
Capítulo	*Párrafos*	
I. ORGANIZACIÓN DEL PERÍODO DE SESIONES	1-12	5
A. Composición de la Comisión y participación en el período de sesiones	2-5	5
B. Mesa	6-7	5
C. Comité de Redacción	8	6
D. Grupo de Trabajo sobre propuestas de elaboración de un protocolo relativo al estatuto del correo diplomático y la valija diplomática no acompañada por un correo diplomático	9	6
E. Secretaría	10	6
F. Programa	11-12	6
II. RESPONSABILIDAD DE LOS ESTADOS	13-31	7
A. Introducción	13-30	7
1. Reseña histórica de los trabajos	13-16	7
2. Alcance del proyecto de artículos objeto de estudio	17-23	7
3. Estructura general del proyecto	24-25	9
4. Marcha de los trabajos	26-30	9
B. Proyecto de artículos sobre la responsabilidad de los Estados	31	10
1. Texto de todos los artículos del proyecto aprobados hasta ahora por la Comisión		11
2. Texto de los artículos 20 a 22 y comentarios relativos a ellos, aprobados por la Comisión en su 29.° período de sesiones		13
Artículo 20.—Violación de una obligación internacional que exige observar un comportamiento específicamente determinado		13
Comentario		13
Artículo 21.—Violación de una obligación internacional que exige el logro de un resultado determinado		20
Comentario		20
Artículo 22.—Agotamiento de los recursos internos		32
Comentario		32
	Párrafos	
III. SUCESIÓN DE ESTADOS EN LO QUE RESPECTA A MATERIAS DISTINTAS DE LOS TRATADOS	32-60	54
A. Introducción	32-59	54
1. Reseña histórica de los trabajos de la Comisión	32-51	54
2. Observaciones de carácter general relativas al proyecto de artículos	52-59	58
a) Forma del proyecto	52	58
b) Alcance del proyecto	53-55	58
c) Estructura del proyecto de artículos	56-58	58
d) Carácter provisional de las disposiciones aprobadas en los períodos de sesiones 25.°, 27.° y 29.°	59	59
B. Proyecto de artículos sobre la sucesión de Estados en lo que respecta a materias distintas de los tratados	60	59
1. Texto de todos los artículos del proyecto aprobados hasta ahora por la Comisión		59

* Texto editado.

Capítulo *Página*

2. Texto de los artículos 17 a 22, con comentarios a los mismos, aprobados por la Comisión en el 29.º período de sesiones . . . 61

Artículo 17.—Alcance de los artículos de la presente parte *y*
Artículo 18.—Deuda de Estado . . . 61

Comentario . . . 61

Artículo 19.—Obligaciones del Estado sucesor en lo que respecta a las deudas de Estado que a él pasan . . . 70

Comentario . . . 70

Artículo 20.—Efectos del paso de deudas de Estado respecto de los acreedores . . . 70

Comentario . . . 70

Artículo 21.—Traspaso de una parte del territorio de un Estado . . . 74

Comentario . . . 74

Artículo 22.—Estados de reciente independencia . . . 81

Comentario . . . 81

IV. CUESTIÓN DE LOS TRATADOS CELEBRADOS ENTRE ESTADOS Y ORGANIZACIONES INTERNACIONALES O ENTRE DOS O MÁS ORGANIZACIONES INTERNACIONALES . . . *Párrafos* 61-76 97

A. Introducción . . . 61-75 97

B. Proyecto de artículos sobre los tratados celebrados entre Estados y organizaciones internacionales o entre organizaciones internacionales . . . 76 100

1. Texto de todos los artículos del proyecto aprobados hasta ahora por la Comisión . . . 100

2. Texto de los artículos 19, 19 *bis*, 19 *ter*, 20, 20 *bis*, 21 a 23, 23 *bis*, 24, 24 *bis*, 25, 25 *bis*, 26 a 34 y del apartado *j* del párrafo 1 del artículo 2, con los comentarios relativos a ellos, aprobados por la Comisión en el 29.º período de sesiones . . . 107

Artículo 19.—Formulación de reservas en el caso de tratados entre varias organizaciones internacionales . . . 107

Comentario . . . 107

Artículo 19 *bis*.—Formulación 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 . . . 108

Comentario . . . 109

Artículo 19 *ter*.—Objeción a las reservas . . . 111

Comentario . . . 111

Artículo 20.—Aceptación de las reservas en el caso de tratados entre varias organizaciones internacionales . . . 112

Comentario . . . 113

Artículo 20 *bis*.—Aceptación de las reservas en el caso de tratados entre Estados y una o varias organizaciones internacionales o entre organizaciones internacionales y uno o varios Estados 113

Comentario . . . 114

Artículo 21.—Efectos jurídicos de las reservas y de las objeciones a las reservas . . . 115

Comentario . . . 115

Artículo 22.—Retiro de las reservas y de las objeciones a las reservas . . . 115

Comentario . . . 116

Artículo 23.—Procedimiento relativo a las reservas en los tratados entre varias organizaciones internacionales . . . 116

Comentario . . . 116

Artículo 23 *bis*.—Procedimiento relativo a las reservas en los tratados entre Estados y una o varias organizaciones internacionales o entre organizaciones internacionales y uno o varios Estados 116

Comentario . . . 117

Artículo 24.—Entrada en vigor de los tratados entre organizaciones internacionales . . . 117

Comentario . . . 117

Artículo 24 *bis*.—Entrada en vigor de los tratados entre uno o varios Estados y una o varias organizaciones internacionales . . . 118

Comentario . . . 118

Capítulo *Página*

Artículo 25.—Aplicación provisional de los tratados entre organizaciones internacionales 118
Comentario 118

Artículo 25 *bis*.—Aplicación provisional de los tratados entre uno o varios Estados y una o varias organizaciones internacionales 118
Comentario 118

Artículo 26.—*Pacta sunt servanda* 118
Comentario 119

Artículo 2.—Términos empleados (apartado *j* del párrafo 1: «reglas de la organización») 119
Comentario 119

Artículo 27.—El derecho interno del Estado y las reglas de la organización internacional y la observancia de los tratados 119
Comentario 119

Artículo 28.—Irretroactividad de los tratados 121
Comentario 121

Artículo 29.—Ambito territorial de los tratados entre uno o varios Estados y una o varias organizaciones internacionales 121
Comentario 121

Artículo 30.—Aplicación de tratados sucesivos concernientes a la misma materia. 122
Comentario 122

Artículo 31.—Regla general de interpretación 123

Artículo 32.—Medios de interpretación complementarios 123

Artículo 33.—Interpretación de tratados autenticados en dos o más idiomas 123

Artículo 34.—Norma general concerniente a terceros Estados y terceras organizaciones internacionales 124
Comentario 124

Párrafos

V. Otras decisiones y conclusiones de la Comisión 77-146 125

A. Cláusula de la nación más favorecida 77-78 125

B. El derecho de los usos de los cursos de agua internacionales para fines distintos de la navegación 79 125

C. Estatuto del correo diplomático y la valija diplomática no acompañada por un correo diplomático 80-84 125

D. Segunda parte del tema de las relaciones entre los Estados y las organizaciones internacionales 85-95 126

E. Programa y métodos de trabajo de la Comisión 96-130 128
a) Ejecución del actual programa de trabajo 98-106 128
b) Otros temas que podrían estudiarse una vez cumplido el programa de trabajo en curso 107-111 130
c) Métodos de trabajo 112-123 131
d) Forma y presentación del informe de la Comisión a la Asamblea General 124-130 133

F. Colaboración con otros organismos 131-137 134
1. Comité Jurídico Interamericano 132-133 134
2. Comité Jurídico Consultivo Asiático-Africano 134-135 135
3. Comité Europeo de Cooperación Jurídica 136-137 135

G. Lugar y fecha del 30.º período de sesiones 138 135

H. Representación en el trigésimo segundo período de sesiones de la Asamblea General . . 139 135

I. Conferencia en memoria de Gilberto Amado 140-141 135

J. Seminario sobre derecho internacional. 142-146 135

ABREVIATURAS

Banco Mundial BIRF	Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento
CIJ	Corte Internacional de Justicia
C.I.J. Mémoires	CIJ, *Mémoires, plaidoiries et documents*
C.I.J. Recueil	CIJ, *Recueil des arrêts, avis consultatifs et ordonnances*
CPJI	Corte Permanente de Justicia Internacional
C.P.J.I., serie A	CPJI, *Recueil des arrêts*
C.P.J.I., serie A/B	CPJI, *Arrêts, ordonnances et avis consultatifs*
C.P.J.I., serie C	CPJI, *Plaidoiries, exposés oraux et documents*
FMI	Fondo Monetario Internacional
GATT	Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio
OCDE	Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos
OEA	Organización de los Estados Americanos
OIEA	Organismo Internacional de Energía Atómica
OIT	Organización Internacional del Trabajo
OMM	Organización Meteorológica Mundial
OMS	Organización Mundial de la Salud
PNUD	Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo
UNCTAD	Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo
UNITAR	Instituto de las Naciones Unidas para Formación Profesional e Investigaciones
UPU	Unión Postal Universal

* * *

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 está 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 la Asamblea General, de 21 de noviembre de 1947, y de conformidad con lo dispuesto en su Estatuto, anexo a dicha resolución y reformado posteriormente, celebró su 29.º período de sesiones en la Oficina de las Naciones Unidas en Ginebra, del 9 de mayo al 29 de julio de 1977. 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 responsabilidad de los Estados, contiene una descripción del trabajo realizado por la Comisión en esa materia, junto con el texto de 22 artículos provisionalmente aprobados hasta ahora, así como los comentarios sobre tres de esos artículos provisionalmente aprobados en el 29.º período de sesiones. El capítulo III, 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 sobre esa cuestión, junto con el texto de los 22 artículos provisionalmente aprobados hasta ahora, así como los comentarios sobre los seis artículos provisionalmente aprobados en el 29.º período de sesiones. El capítulo IV, 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 el texto de los 39 artículos provisionalmente aprobados hasta ahora, así como los comentarios sobre los 22 artículos y el apartado adicional del artículo sobre términos empleados, provisionalmente aprobados en el 29.º período de sesiones. Por último, el capítulo V trata de la cláusula de la nación más favorecida, el derecho de los usos de los cursos de agua internacionales para fines distintos de la navegación, el estatuto del correo diplomático y la valija diplomática no acompañada por un correo diplomático, la segunda parte del tema de «las relaciones entre los Estados y los organizaciones internacionales», el programa y los métodos de trabajo de la Comisión y diversas cuestiones administrativas y de otra índole.

A.—Composición de la Comisión y participación en el período de sesiones

2. La Comisión se compone de los siguientes miembros:

Sr. Roberto AGO (Italia);
Sr. Mohammed BEDJAOUI (Argelia);
Sr. Juan José CALLE Y CALLE (Perú);
Sr. Jorge CASTAÑEDA (México);
Sr. Emmanuel Kodjoe DADZIE (Ghana);
Sr. Leonardo DÍAZ GONZÁLEZ (Venezuela);
Sr. Abdullah EL-ERIAN (Egipto);
Sr. Laurel B. FRANCIS (Jamaica);
Sr. S. P. JAGOTA (India);
Sr. Frank X. J. C. NJENGA (Kenya);
Sr. M. C. W. PINTO (Sri Lanka);
Sr. R. Q. QUENTIN-BAXTER (Nueva Zelandia);
Sr. Paul REUTER (Francia);
Sr. Willem RIPHAGEN (Países Bajos);
Sr. Milan ŠAHOVIĆ (Yugoslavia);
Sr. Stephen M. SCHWEBEL (Estados Unidos de América);
Sr. José SETTE CÂMARA (Brasil);
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).

3. El 9 de mayo de 1977, en su 1414.ª sesión, la Comisión guardó un minuto de silencio en homenaje a la memoria del Sr. Edvard Hambro, que había sido miembro de la Comisión desde 1972, y decidió celebrar una sesión especial para honrar su memoria. La Comisión dedicó su 1419.ª sesión, celebrada el 16 de mayo de 1977, al homenaje a la memoria del Sr. Hambro.

4. El 19 de mayo de 1977, la Comisión eligió al Sr. Abdul Hakim Tabibi (Afganistán) para cubrir la vacante causada por el fallecimiento del Sr. Edvard Hambro.

5. Todos los miembros participaron en el 29.º período de sesiones de la Comisión.

B.—Mesa

6. En su 1414.ª sesión, celebrada el 9 de mayo de 1977, la Comisión eligió la siguiente Mesa:

Presidente: Sir Francis Vallat;
Primer Vicepresidente: Sr. José Sette Câmara;
Segundo Vicepresidente: Sr. Alexander Yankov;
Presidente del Comité de Redacción: Sr. Senjin Tsuruoka;
Relator: Sr. Mohammed Bedjaoui.

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. El Presidente de la Mesa Ampliada fue el Presidente de la Comisión en su actual período de sesiones. Por recomendación de la Mesa

Ampliada, la Comisión, en su 1430.ª sesión, celebrada el 31 de mayo de 1977, constituyó para el período de sesiones en curso un Grupo de Planificación para que examinara las cuestiones relativas a la organización, el programa y los métodos de trabajo de la Comisión e informara a la Mesa Ampliada. El Grupo de Planificación se compuso de los siguientes miembros: Sr. José Sette Câmara (Presidente), Sr. Roberto Ago, Sr. Emmanuel Kodjoe Dadzie, Sr. Stephen M. Schwebel, Sr. Senjin Tsuruoka y Sr. Nikolai Ushakov.

C.—Comité de Redacción

8. El 20 de mayo de 1977, en su 1424.ª sesión, la Comisión constituyó un Comité de Redacción integrado por los siguientes miembros: Sr. Roberto Ago, Sr. Juan José Calle y Calle, Sr. Leonardo Díaz González, Sr. Frank X. J. C. Njenga, Sr. R. Q. Quentin-Baxter, Sr. Paul Reuter, Sr. Milan Šahović, Sr. Stephen M. Schwebel, Sr. Abdul Hakim Tabibi, Sr. Nikolai Ushakov y Sr. Stephan Verosta. El Sr. Senjin Tsuruoka fue elegido por la Comisión Presidente del Comité de Redacción. El Sr. Mohammed Bedjaoui participó también en la labor del Comité en calidad de Relator de la Comisión.

D.—Grupo de Trabajo sobre propuestas de elaboración de un protocolo relativo al estatuto del correo diplomático y la valija diplomática no acompañada por un correo diplomático

9. En su 1425.ª sesión, celebrada el 23 de mayo de 1977, la Comisión estableció un Grupo de Trabajo encargado de estudiar los medios de tratar el tema titulado «Propuestas de elaboración de un protocolo relativo al estatuto del correo diplomático y la valija diplomática no acompañada por un correo diplomático» que había sido remitido a la Comisión en virtud del párrafo 4 de la resolución 31/76 de la Asamblea General, de 13 de diciembre de 1976, y de informar sobre la cuestión a la Comisión. El Grupo de Trabajo estuvo integrado por los miembros siguientes: Sr. Abdullah El-Erian (Presidente), Sr. Juan José Calle y Calle, Sr. Emmanuel Kodjoe Dadzie, Sr. Laurel B. Francis, Sr. Willem Riphagen, Sr. Stephen M. Schwebel, Sr. Sompong Sucharitkul, Sr. Nikolai Ushakov y Sr. Alexander Yankov.

E.—Secretaría

10. El Sr. Erik Suy, Asesor Jurídico, asistió a la 1414.ª sesión, celebrada el 9 de mayo de 1977 y representó al Secretario General en esa ocasión. El Sr. Yuri M. Rybakov, Director de la División de Codificación de la Oficina de Asuntos Jurídicos, representó al Secretario General en las demás sesiones y actuó como Secretario de la Comisión. El Sr. Santiago Torres-Bernárdez actuó como Secretario Adjunto de la Comisión y el Sr. Eduardo Valencia-Ospina, el Sr. Moritaka Hayashi y el Sr. Larry D. Johnson actuaron como Secretarios Ayudantes de la Comisión.

F.—Programa

11. La Comisión aprobó en su 1414.ª sesión, celebrada el 9 de mayo de 1977, un programa para su 29.º período de sesiones con los temas siguientes:

1. Provisión de vacantes ocurridas después de la elección (artículo 11 del Estatuto).
2. Responsabilidad de los Estados.
3. Sucesión de Estados en lo que respecta a materias distintas de los tratados.
4. Cuestión de los tratados celebrados entre Estados y organizaciones internacionales o entre dos o más organizaciones internacionales.
5. Propuestas de elaboración de un protocolo relativo al estatuto del correo diplomático y la valija diplomática no acompañada por un correo diplomático (párrafo 4 de la resolución 31/76 de la Asamblea General).
6. Cláusula de la nación más favorecida.
7. El derecho de los usos de los cursos de agua internacionales para fines distintos de la navegación.
8. Programa de trabajo a largo plazo.
9. Organización de los trabajos futuros.
10. Colaboración con otros organismos.
11. Lugar y fecha de celebración del 30.º período de sesiones.
12. Otros asuntos.

12. La Comisión examinó todos los temas del programa. Durante el período de sesiones, la Comisión celebró 60 sesiones públicas (de la 1414.ª sesión a la 1473.ª sesión) y una sesión privada (el 19 de mayo de 1977). Además, el Comité de Redacción celebró 24 sesiones, la Mesa Ampliada de la Comisión cinco sesiones y el Grupo de Planificación de la Mesa Ampliada dos sesiones. El Grupo de Trabajo sobre el correo diplomático celebró tres sesiones.

Capítulo II

RESPONSABILIDAD DE LOS ESTADOS

A.—Introducción

1. Reseña histórica de los trabajos

13. La labor actual de la Comisión de Derecho Internacional sobre la cuestión de la responsabilidad de los Estados tiene por objeto la codificación de las normas de la responsabilidad de los Estados como materia general y autónoma. Esa labor continúa sobre la base de la doble decisión adoptada por la Comisión, a saber: *a*) no limitar el estudio de esta materia a una esfera especialmente determinada, como la de la responsabilidad por daños causados a la persona o los bienes de extranjeros; y *b*) no abordar, en el contexto de la codificación de las reglas de la responsabilidad internacional, la definición y codificación de las normas, denominadas «primarias», cuya violación da lugar a responsabilidad por el hecho internacionalmente ilícito.

14. Las circunstancias que impulsaron a la Comisión de Derecho Internacional a reanudar, desde este nuevo punto de vista, el estudio de la cuestión de la «Responsabilidad de los Estados» han sido expuestas, en sus aspectos históricos, en informes anteriores de la Comisión [1]. A raíz de los trabajos de la Subcomisión para la responsabilidad de los Estados, los miembros de la Comisión se manifestaron de acuerdo, en 1963, con las conclusiones generales siguientes: *a*) que, a los efectos de la codificación del tema, debería atribuirse prioridad a la definición de las normas generales de la responsabilidad internacional del Estado; *b*) que no había que descuidar, sin embargo, la experiencia y la documentación reunidas en ciertos sectores particulares, especialmente en el de la responsabilidad por daños a la persona y los bienes de extranjeros; y *c*) que había que seguir atentamente las repercusiones eventuales que la evolución reciente del derecho internacional pudiera tener sobre la responsabilidad de los Estados.

15. Tales conclusiones fueron aprobadas por los miembros de la Sexta Comisión y refrendadas por la Asamblea General, y la Comisión de Derecho Internacional dio entonces un nuevo impulso a la labor de codificación de esta materia, de conformidad con las recomendaciones formuladas por la Asamblea General. En 1967, la Comisión, tal como había quedado constituida después de modificarse su composición, examinó una nota sobre la responsabilidad de los Estados presentada por el Sr. Roberto Ago, Relator Especial [2], y confirmó las instrucciones que le había dado en 1963 [3]. En 1969 y 1970, la Comisión examinó detenidamente los informes primero [4] y segundo [5] del Relator Especial. El examen general efectuado permitió a la Comisión establecer el plan para el estudio del tema, las etapas sucesivas previstas para su realización y los criterios que debían seguirse en las distintas partes del proyecto. Al mismo tiempo, la Comisión llegó a una serie de conclusiones sobre el método, el fondo y la terminología que eran esenciales para la continuación de su labor sobre la responsabilidad de los Estados [6].

16. Sobre la base de estas directrices, aprobadas en conjunto por los miembros de la Sexta Comisión y refrendadas por la Asamblea General, la Comisión de Derecho Internacional elabora actualmente el proyecto de artículos de que se trata. En sus resoluciones 3315 (XXIX), de 14 de diciembre de 1974, y 3495 (XXX), de 15 de diciembre de 1975, la Asamblea General recomendó a la Comisión que prosiguiera su labor sobre la responsabilidad de los Estados, asignándole carácter de alta prioridad, con miras a la preparación de un primer proyecto de artículos sobre la responsabilidad de los Estados por hechos internacionalmente ilícitos en el plazo más breve posible. En la resolución 31/97, aprobada por la Asamblea General el 15 de diciembre de 1976, se recomienda a la Comisión que prosiga su labor sobre la responsabilidad de los Estados, asignándole carácter de alta prioridad y teniendo en cuenta las resoluciones pertinentes aprobadas por la Asamblea General en anteriores períodos de sesiones, con miras a terminar la preparación de un primer proyecto de artículos sobre la responsabilidad de los Estados por actos internacionalmente ilícitos.

2. Alcance del proyecto de artículos objeto de estudio

17. El presente proyecto de artículos que se examina —redactado en una forma que permitirá utilizarlo como base para la celebración de una convención si se adopta una decisión en tal sentido [7]— no se refiere, pues, única-

[1] Véase en particular *Anuario ... 1969*, vol. II, págs. 240 y ss., documento A/7610/Rev.1, cap. IV.

[2] *Anuario... 1967*, vol. II, pág. 339, documento A/CN.4/196.

[3] *Ibid.*, pág. 383, documento A/6709/Rev.1, párr. 42.

[4] *Anuario... 1969*, vol. II, pág. 130, documento A/CN.4/217 y Add.1. En 1971, el Relator Especial presentó una adición (A/CN.4/217/Add.2) a su primer informe [*Anuario... 1971*, vol. II (primera parte), pág. 205].

[5] *Anuario... 1970*, vol. II, pág. 189, documento A/CN.4/233.

[6] Véase *Anuario... 1969*, vol. II, págs. 244 y 245, documento A/7610/Rev.1, párrs. 80 a 84; y *Anuario... 1970*, vol. II, págs. 332 a 334, documento A/8010/Rev.1, párrs. 70 a 83.

[7] La cuestión de la forma definitiva que ha de revestir la codificación de la responsabilidad de los Estados habrá evidentemente de decidirse en una fase ulterior, cuando la Comisión haya finalizado el proyecto. La Comisión formulará entonces, conforme a lo dispuesto en su Estatuto, la recomendación que estime pertinente.

mente a la *responsabilidad de los Estados* [8] *por hechos internacionalmente ilícitos*. La Comisión reconoce cabalmente la importancia que, junto a las cuestiones relativas a la responsabilidad por hechos internacionalmente ilícitos, revisten las que conciernen a la obligación de reparar las consecuencias perjudiciales que puede tener la realización de determinadas actividades lícitas (especialmente de las que, por su naturaleza, dan lugar a ciertos riesgos). La Comisión opina, sin embargo, que esta segunda categoría de problemas no puede tratarse juntamente con la primera. En vista del fundamento completamente distinto de la responsabilidad por riesgos y de la naturaleza diferente de las normas que la prevén, y habida cuenta de su contenido y de las formas que puede adoptar, un examen conjunto de ambas cuestiones no podría sino hacer más difícil la comprensión de una y otra.

18. El hecho de verse obligado a asumir los posibles riesgos del ejercicio de una actividad de por sí legítima y el hecho de tener que afrontar las consecuencias (no limitadas necesariamente a una reparación) que entraña la violación de una obligación jurídica no son situaciones comparables. Por otra parte, sólo la pobreza relativa del léxico jurídico hace que se utilice a veces la misma expresión para designar una y otra. Claro está que el hecho de limitar el presente proyecto de artículos a la responsabilidad de los Estados por hechos internacionalmente ilícitos no impedirá que la Comisión estudie también, en el momento oportuno, el tema de la responsabilidad internacional por las consecuencias perjudiciales de la realización de ciertas actividades no prohibidas por el derecho internacional, como ha recomendado la Asamblea General en sus resoluciones 3071 (XXVIII), de 30 de noviembre de 1973, 3315 (XXIX), de 14 de diciembre de 1974, 3495 (XXX), de 15 de diciembre de 1975 y 31/97, de 15 de diciembre de 1976 [9]. Se trata de no englobar en un solo y mismo proyecto dos materias que, pese a determinados aspectos y características comunes, siguen siendo claramente distintas.

19. Atendiendo a estas consideraciones, la Comisión ha estimado especialmente necesario adoptar, en la definición del principio enunciado en el artículo 1 del presente proyecto, una fórmula que, a la par que indica que el hecho internacionalmente ilícito es fuente de responsabilidad internacional, no se presta a una interpretación que pueda excluir automáticamente la existencia de otra fuente posible de «responsabilidad». Al mismo tiempo, la Comisión, sin prejuzgar la cuestión del título definitivo del proyecto, que será examinada ulteriormente, desea subrayar que la expresión «responsabilidad de los Estados», que figura en el título del proyecto de artículos, debe entenderse sólo en el sentido de que significa únicamente «responsabilidad de los Estados por hechos internacionalmente ilícitos».

20. Asimismo, conviene recordar una vez más que no se trata de definir en el presente proyecto de artículos las normas que imponen a los Estados, en uno u otro sector de las relaciones interestatales, las obligaciones cuya violación puede ser causa de responsabilidad y que, en cierto sentido, pueden calificarse de «primarias». Al preparar el presente proyecto, la Comisión emprende, por el contrario, la definición de otras normas que, por contraposición a aquéllas, pueden calificarse de «secundarias» por cuanto su objetivo es determinar las consecuencias jurídicas de un incumplimiento de las obligaciones establecidas por las normas «primarias». Sólo esas normas denominadas «secundarias» forman parte de la esfera propiamente dicha de la responsabilidad. Una distinción rigurosa es indispensable para poder centrar la cuestión de la responsabilidad internacional y considerarla en su integridad.

21. Esto no significa en modo alguno que el contenido, la naturaleza y el alcance de las obligaciones impuestas al Estado por normas «primarias» del derecho internacional no influyan para nada en la determinación de las normas que rigen la responsabilidad. Como la Comisión ha podido comprobar, sobre todo durante el presente período de sesiones, la necesidad de establecer una distinción sobre estas bases entre diferentes categorías de obligaciones internacionales resulta ciertamente indispensable cuando se trata de estudiar el elemento objetivo del hecho internacionalmente ilícito. Si se quiere disponer de un criterio para apreciar la gravedad de un hecho internacionalmente ilícito y para determinar las consecuencias que deben atribuirse a ese hecho, hay que tomar en consideración indudablemente la importancia de muy distinto orden que tendrá para la comunidad internacional la observancia de ciertas obligaciones —por ejemplo, las que conciernen al mantenimiento de la paz y la seguridad— en comparación con la que se atribuya a la observancia de otras obligaciones y ello precisamente a causa del contenido de las primeras. Hay que tener en cuenta asimismo la distinción que debe hacerse entre unas obligaciones y otras atendiendo a su modo de ser para poder establecer en cada caso si se trata o no de una violación efectiva de una obligación internacional y determinar, cuando proceda, en qué momento se ha producido el hecho internacionalmente ilícito y puede invocarse la responsabilidad internacional consiguiente. El proyecto debe, pues, poner de relieve estos diferentes aspectos de las obligaciones internacionales en todos los casos en que resulte necesario desde el punto de vista de la codificación de las normas que rigen la responsabilidad internacional. Sin embargo, subsiste el hecho esencial de que una cosa es definir una norma y el contenido de la obligación que impone y otra determinar si se ha violado esa obligación y cuáles deben ser las consecuencias de tal violación. Unicamente este segundo aspecto forma parte de la esfera propiamente dicha de la responsabilidad. Facilitar la confusión a este respecto sería levantar un obstáculo que podría frustrar una vez más la esperanza de llegar a codificar la materia.

22. El proyecto de artículos sólo versa, pues, sobre las normas de la responsabilidad internacional del Estado por hechos internacionalmente ilícitos, es decir, sobre las

[8] Con ello la Comisión no desea restar importancia al estudio de las cuestiones relativas a la responsabilidad de los sujetos de derecho internacional distintos de los Estados, pero la necesidad primordial de claridad en el examen emprendido y el carácter orgánico de su proyecto exigen, evidentemente, diferir el estudio de esas otras cuestiones.

[9] En lo que respecta al estudio de esta cuestión por la Comisión, véase párr. 108 *infra*.

normas que regulan el conjunto de las relaciones jurídicas nuevas a que puede dar origen, en las distintas hipótesis, un hecho internacionalmente ilícito de un Estado. Codifica las normas que rigen «en general» la responsabilidad de los Estados por hechos internacionalmente ilícitos y no solamente en relación con algunos sectores particulares. La responsabilidad internacional del Estado está constituida por una serie de situaciones jurídicas que resultan de una infracción de toda obligación internacional, tanto si ha sido establecida por las normas que regulan una materia concreta como por las que rigen otra.

23. La Comisión desea subrayar que la cuestión de la responsabilidad internacional es una de las materias en que el desarrollo del derecho puede desempeñar una función especialmente importante, sobre todo por lo que respecta a la distinción entre diferentes categorías de infracciones internacionales y en lo que atañe al contenido y a los grados de responsabilidad. No obstante, el lugar que ha de asignarse respectivamente al desarrollo progresivo y a la codificación de principios ya aceptados no puede resultar de un plan preestablecido. Deberá desprenderse concretamente de las soluciones que se adopten respecto de las diversas cuestiones.

3. Estructura general del proyecto

24. La estructura general del proyecto ha sido descrita cumplidamente en el informe de la Comisión sobre la labor realizada en su 27.º período de sesiones [10]. 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 establecer sobre la base de qué elementos y en qué circunstancias puede determinarse que existe, por parte de un Estado, un hecho internacionamente ilícito, que, como tal, es fuente de responsabilidad internacional. La *segunda parte* tiene por objeto *el 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 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 convenía comenzar el proyecto de artículos sobre la responsabilidad de los Estados con un artículo en que se diesen definiciones o con un artículo en que se enumerasen las cuestiones que habrían de excluirse del proyecto. En efecto, cuando las soluciones relativas a las distintas cuestiones hayan llegado a una fase más avanzada, se verá más claramente si esas cláusulas preliminares son necesarias o no en la estructura general del proyecto. Se han de evitar definiciones o fórmulas iniciales que puedan prejuzgar las soluciones que han de adoptarse más adelante.

25. Sin perjuicio de las decisiones que pueda tomar ulteriormente la Comisión, la *primera parte (El origen de la responsabilidad internacional)* del proyecto está dividida, en principio, en cinco capítulos. El *capítulo I (Principios generales)* está dedicado a la definición de una serie de principios fundamentales, en particular el que vincula una responsabilidad a todo hecho internacionalmente ilícito y el que enuncia los dos elementos, subjetivo y objetivo, de la existencia de un hecho internacionalmente ilícito. El *capítulo II (El «hecho del Estado» según el derecho internacional)* trata del elemento subjetivo del hecho internacionalmente ilícito, es decir, de la determinación de las condiciones en que un comportamiento determinado debe considerarse, según el derecho internacional, como «hecho del Estado». En el marco del *capítulo III (La violación de una obligación internacional)* se examinan los distintos aspectos del elemento objetivo del hecho internacionalmente ilícito, constituido por la violación de una obligación internacional. El *capítulo IV (La participación de otros Estados en el hecho internacionalmente ilícito de un Estado)* trata de ciertos problemas especiales (instigación, complicidad, participación de otro Estado, responsabilidad indirecta) que plantea la participación eventual de otros Estados en el hecho internacionalmente ilícito de un Estado determinado. Finalmente, el *capítulo V (Las circunstancias que excluyen la ilicitud y las circunstancias atenuantes o agravantes)* está dedicado a la definición de las circunstancias que pueden tener por efecto, bien sea excluir la ilicitud (fuerza mayor y caso fortuito, estado de necesidad, legítima defensa, ejercicio legítimo de una sanción, consentimiento del Estado lesionado, etc.), bien sea atenuar o agravar la ilicitud de la conducta del Estado.

4. Marcha de los trabajos

26. En 1973, en su 25.º período de sesiones, la Comisión emprendió la tarea de elaborar, en primera lectura, los artículos del proyecto. En dicho período de sesiones, la Comisión aprobó, sobre la base de las propuestas hechas por el Relator Especial en las secciones correspondientes de su tercer informe [11], los artículos 1 a 4 del *capítulo I* (Principios generales), así como los dos primeros artículos (artículos 5 y 6) del *capítulo II* (El «hecho del Estado» según el derecho internacional) de la *primera parte* del proyecto [12]. En 1974, en su 26.º período de sesiones, la

[10] Véase *Anuario... 1975*, vol. II, págs. 60 y ss., documento A/10010/Rev.1, párrs. 38 a 51.

[11] *Anuario... 1971*, vol. II (primera parte), pág. 212, documento A/CN.4/246 y Add. 1 a 3. Las secciones del capítulo I y las secciones 1 a 3 del capítulo II del tercer informe fueron examinadas en las sesiones 1202.ª a 1213.ª y 1215.ª de la Comisión (*Anuario... 1973*, vol. I, págs. 4 a 62 y 68).

[12] *Anuario... 1973*, vol. II, págs. 176 y ss., documento A/9010/Rev.1, cap. II, secc. B. La Comisión aprobó el texto propuesto por el Comité de Redacción para esos artículos en sus sesiones 1225.ª y 1226.ª (*ibid.*, vol. I, págs. 122 a 127).

Comisión prosiguió el estudio de las disposiciones del *capítulo II* y aprobó sobre la base de propuestas contenidas en otras secciones del tercer informe del Relator Especial [13] los artículos 7 a 9 de dicho capítulo [14]. En su 27.º período de sesiones, celebrado en 1975, la Comisión dio cima al estudio del *capítulo II*, es decir, de las disposiciones relativas a las condiciones para la atribución al Estado, sujeto de derecho internacional, de un hecho que pueda ser fuente de responsabilidad internacional, al adoptar, sobre la base de las propuestas hechas por el Relator Especial en su cuarto informe [15], los artículos 10 a 15 [16]. En 1976, en su 28.º período de sesiones, la Comisión inició el examen de las cuestiones relativas al *capítulo III* (La violación de una obligación internacional) y aprobó, sobre la base de las propuestas contenidas en el quinto informe del Relator Especial [17], los artículos 16 a 19 del proyecto relativos a la existencia de una violación de una obligación internacional, la no pertinencia del origen de la obligación internacional violada y la condición de que la obligación internacional esté en vigor respecto del Estado, así como a la distinción que debe hacerse entre crímenes y delitos internacionales sobre la base de la importancia para la comunidad internacional en su conjunto del contenido de la obligación internacional violada [18]. El texto de esos artículos y de los comentarios relativos a ellos ha sido reproducido en los informes de la Comisión sobre la labor realizada en los períodos de sesiones mencionados.

27. En su actual período de sesiones, la Comisión ha examinado el sexto informe del Relator Especial (A/CN.4/302 y Add.1 a 3 [19]), dedicado a las cuestiones relativas al *capítulo III* aún no estudiadas. El informe comprende, en primer lugar, tres secciones (secciones 5 a 7) dedicadas al examen de las consecuencias de la naturaleza de una obligación internacional sobre las condiciones de su violación y, más especialmente: *a*) de la violación de una obligación internacional que exige del Estado un comportamiento específicamente determinado (obligación «de comportamiento» o «de medios»); *b*) de la violación de una obligación internacional que exige del Estado la obtención de un resultado (obligación «de resultado»); *c*) de la exigencia llamada del agotamiento de los recursos internos para que se produzca la violación de las obligaciones internacionales de resultado cuyo objeto específico es otorgar un trato determinado a particulares. Esta parte del informe irá seguida de otras secciones que tratarán de la violación de una obligación internacional cuyo objeto es tal que para que haya violación debe venir a sumarse al comportamiento del Estado un acontecimiento exterior, así como de los distintos problemas relativos a la determinación del momento y de la duración de la violación de una obligación internacional, es decir, el denominado *tempus commissi delicti*.

28. Sobre la base del sexto informe del Relator Especial, la Comisión, durante sus sesiones 1454.ª a 1457.ª, 1460.ª, 1461.ª y 1463.ª a 1467.ª, pudo examinar las cuestiones a que se refieren las secciones 5 a 7, y remitió al Comité de Redacción los artículos contenidos en ese informe. En sus sesiones 1462.ª y 1469.ª la Comisión examinó el texto de los artículos 20 a 22 propuestos por el Comité de Redacción y aprobó en primera lectura el texto de esos artículos.

29. La Comisión se propone seguir el estudio del tema en su 30.º período de sesiones, reanudándolo donde lo ha dejado en el actual período de sesiones. Piensa, por lo tanto, examinar, sobre la base de las secciones pertinentes del próximo informe del Relator Especial, las cuestiones relativas al capítulo III que quedan por estudiar e iniciar a continuación el estudio de las cuestiones relativas a la participación de otros Estados en el hecho internacionalmente ilícito de un Estado, a las circunstancias que excluyen la ilicitud y a las circunstancias atenuantes o agravantes, es decir, los *capítulos IV* y *V* del proyecto, que con ellos quedará completado.

30. Al final del presente período de sesiones, la Comisión recibió un documento de la Secretaría [20] que contenía un examen de conjunto de la práctica de los Estados, la jurisprudencia internacional y la doctrina relativas a la «fuerza mayor» y al «caso fortuito» como circunstancias que excluyen la ilicitud. Ese documento había sido preparado por la División de Codificación de la Oficina de Asuntos Jurídicos de las Naciones Unidas en el marco de las investigaciones realizadas en la materia a petición de la Comisión y del Relator Especial.

B.—Proyecto de artículos sobre la responsabilidad de los Estados [21]

31. El texto de los artículos 1 a 22 aprobados por la Comisión en sus períodos de sesiones 25.º, 26.º, 27.º y 28.º, y en el actual período de sesiones, así como el texto de los artículos 20 a 22 y los comentarios relativos a los mismos, se reproduce a continuación para conocimiento de la Asamblea General.

[13] Secciones 4 a 6 del capítulo II del tercer informe (véase nota 11 *supra*). Esas secciones fueron examinadas por la Comisión en sus sesiones 1251.ª a 1253.ª y 1255.ª a 1263.ª (*Anuario... 1974*, vol. I, págs. 5 a 65).

[14] Véase *Anuario... 1974*, vol. II (primera parte), pág. 281, documento A/9610/Rev.1, cap. III, secc. B, subsecc. 2. La Comisión aprobó el texto propuesto por el Comité de Redacción para esos artículos en su 1278.ª sesión (*ibid.*, vol. I, págs. 158 a 161).

[15] *Anuario... 1972*, vol. II, pág. 75, documento A/CN.4/264 y Add.1. La Comisión examinó las secciones contenidas en ese informe del Relator Especial en sus sesiones 1303.ª a 1318.ª (*Anuario... 1975*, vol. I, págs. 3 a 77).

[16] *Anuario... 1975*, vol. II, págs. 65 y ss., documento A/10010/Rev.1, cap. II, secc. B, subsecc. 2. La Comisión aprobó el texto propuesto por el Comité de Redacción para esos artículos en su 1345.ª sesión (*ibid.*, vol. I, págs. 229 a 234).

[17] Secciones 1 a 4 del capítulo III del quinto informe [*Anuario... 1976*, vol. II (primera parte), págs. 4 y ss., documento A/CN.4/291 y Add.1 y 2]. Estas secciones fueron examinadas por la Comisión en sus sesiones 1361.ª a 1376.ª (*ibid.*, vol. I, págs. 7 a 95).

[18] *Ibid.*, vol. II (segunda parte), págs. 73 y ss., documento A/31/10, cap. III, secc. B, subsecc. 2. La Comisión aprobó el texto propuesto por el Comité de Redacción para estos artículos en sus sesiones 1401.ª a 1403.ª (*ibid.*, vol. I, págs. 245 a 264).

[19] Reproducido en *Anuario... 1977*, vol. II (primera parte).

[20] ST/LEG/13 (A/CN.4/303).

[21] Como se ha indicado antes (párr. 17), el proyecto de artículos se refiere únicamente a la responsabilidad de los Estados por hechos internacionalmente ilícitos. La cuestión del título definitivo del proyecto será examinada por la Comisión ulteriormente.

1. Texto de todos los artículos del proyecto aprobados hasta ahora por la Comisión

Capítulo primero

PRINCIPIOS GENERALES

Artículo 1. — Responsabilidad del Estado por sus hechos internacionalmente ilícitos

Todo hecho internacionalmente ilícito de un Estado da lugar a la responsabilidad internacional de éste.

Artículo 2. — Posibilidad de que a todo Estado se le considere incurso en la comisión de un hecho internacionalmente ilícito

Todo Estado está sujeto a la posibilidad de que se considere que ha cometido un hecho internacionalmente ilícito que da lugar a su responsabilidad internacional.

Artículo 3. — Elementos del hecho internacionalmente ilícito del Estado

Hay hecho internacionalmente ilícito de un Estado cuando:

a) un comportamiento consistente en una acción u omisión es atribuible según el derecho internacional al Estado; y

b) ese comportamiento constituye una violación de una obligación internacional del Estado.

Artículo 4. — Calificación de un hecho del Estado de internacionalmente ilícito

El hecho de un Estado sólo podrá calificarse de internacionalmente ilícito según el derecho internacional. En tal calificación no influirá el que el mismo hecho esté calificado de lícito según el derecho interno.

Capítulo II

EL «HECHO DEL ESTADO» SEGÚN EL DERECHO INTERNACIONAL

Artículo 5. — Atribución al Estado del comportamiento de sus órganos

Para los fines de los presentes artículos se considerará hecho del Estado según el derecho internacional el comportamiento de todo órgano del Estado que tenga la condición de tal según el derecho interno de ese Estado, siempre que, en el caso de que se trate, haya actuado en esa calidad.

Artículo 6. — No pertinencia de la posición del órgano en el marco de la organización del Estado

El comportamiento de un órgano del Estado se considerará un hecho de ese Estado según el derecho internacional, tanto si ese órgano pertenece al poder constituyente, legislativo, ejecutivo, judicial o a otro poder, como si sus funciones tienen un carácter internacional o interno y cualquiera que sea su posición, superior o subordinada, en el marco de la organización del Estado.

Artículo 7. — Atribución al Estado del comportamiento de otras entidades facultadas para ejercer prerrogativas del poder público

1. Se considerará también hecho del Estado según el derecho internacional el comportamiento de un órgano de una entidad pública territorial de ese Estado, siempre que, en el caso de que se trate, haya actuado en esa calidad.

2. Se considerará igualmente hecho del Estado según el derecho internacional el comportamiento de un órgano de una entidad que no forme parte de la estructura misma del Estado o de una entidad pública territorial pero que esté facultada por el derecho interno de ese Estado para ejercer prerrogativas del poder público, siempre que, en el caso de que se trate, ese órgano haya actuado en esa calidad.

Artículo 8. — Atribución al Estado del comportamiento de personas que actúan de hecho por cuenta del Estado

Se considerará también hecho del Estado según el derecho internacional el comportamiento de una persona o de un grupo de personas si:

a) consta que esa persona o ese grupo de personas actuaba de hecho por cuenta de ese Estado; o

b) esa persona o ese grupo de personas ejercía de hecho prerrogativas del poder público en defecto de las autoridades oficiales y en circunstancias que justificaban el ejercicio de esas prerrogativas.

Artículo 9. — Atribución al Estado del comportamiento de órganos puestos a su disposición por otro Estado o por una organización internacional

Se considerará también hecho del Estado según el derecho internacional el comportamiento de un órgano que haya sido puesto a su disposición por otro Estado o por una organización internacional, siempre que ese órgano haya actuado en el ejercicio de prerrogativas del poder público del Estado a la disposición del cual se encuentra.

Artículo 10. — Atribución al Estado del comportamiento de órganos que actúan excediéndose en su competencia o en contra de las instrucciones concernientes a su actividad

El comportamiento de un órgano del Estado, de una entidad pública territorial o de una entidad facultada para ejercer prerrogativas del poder público, cuando tal órgano ha actuado en esa calidad, se considerará hecho del Estado según el derecho internacional aunque, en el caso de que se trate, el órgano se haya excedido en su competencia con arreglo al derecho interno o haya contravenido las instrucciones concernientes a su actividad.

Artículo 11. — Comportamiento de personas que no actúan por cuenta del Estado

1. No se considerará hecho del Estado según el derecho internacional el comportamiento de una persona o de un grupo de personas que no actúe por cuenta del Estado.

2. El párrafo 1 se entenderá sin perjuicio de la atribución al Estado de cualquier otro comportamiento que, hallándose relacionado con el de las personas o grupos de personas a que se refiere dicho párrafo, deba considerarse hecho del Estado en virtud de los artículos 5 a 10.

Artículo 12. — Comportamiento de órgano de otro Estado

1. No se considerará hecho del Estado según el derecho internacional el comportamiento que haya observado en su territorio, o en cualquier otro territorio sujeto a su jurisdicción, un órgano de otro Estado que actúe en esa calidad.

2. El párrafo 1 se entenderá sin perjuicio de la atribución a un Estado de cualquier otro comportamiento que, hallándose relacionado con el previsto en dicho párrafo, deba considerarse hecho de ese Estado en virtud de los artículos 5 a 10.

Artículo 13. — Comportamiento de órganos de una organización internacional

No se considerará hecho del Estado según el derecho internacional el comportamiento de un órgano de una organización internacional que actúe en esa calidad por el solo hecho de que tal comportamiento haya tenido lugar en el territorio de ese Estado o en cualquier otro territorio sujeto a su jurisdicción.

Artículo 14. — Comportamiento de órganos de un movimiento insurreccional

1. No se considerará hecho del Estado según el derecho internacional el comportamiento de un órgano de un movimiento insurreccional establecido en el territorio de ese Estado o en cualquier otro territorio bajo su administración.

2. El párrafo 1 se entenderá sin perjuicio de la atribución a un Estado de cualquier otro comportamiento que, hallándose relacionado con el del órgano del movimiento insurreccional, deba considerarse hecho de ese Estado en virtud de los artículos 5 a 10.

3. Asimismo, el párrafo 1 se entenderá sin perjuicio de la atribución del comportamiento del órgano del movimiento insurreccional a ese movimiento en todos los casos en que tal atribución pueda hacerse según el derecho internacional.

Artículo 15. — Atribución al Estado del hecho de un movimiento insurreccional que se convierte en el nuevo gobierno de un Estado o cuya acción da lugar a la creación de un nuevo Estado

1. El hecho de un movimiento insurreccional que se convierte en el nuevo gobierno de un Estado se considerará hecho de ese Estado. No obstante, tal atribución se entenderá sin perjuicio de la atribución a ese Estado de un comportamiento que antes hubiera sido considerado hecho del Estado en virtud de los artículos 5 a 10.

2. El hecho de un movimiento insurreccional cuya acción da lugar a la creación de un nuevo Estado en una parte del territorio de un Estado preexistente o en un territorio bajo su administración se considerará hecho de ese nuevo Estado.

CAPÍTULO III

LA VIOLACIÓN DE UNA OBLIGACIÓN INTERNACIONAL

Artículo 16. — Existencia de una violación de una obligación internacional

Hay violación de una obligación internacional por un Estado cuando un hecho de ese Estado no está en conformidad con lo que de él exige esa obligación.

Artículo 17. — No pertinencia del origen de la obligación internacional violada

1. Un hecho de un Estado que constituye una violación de una obligación internacional es un hecho internacionalmente ilícito sea cual fuere el origen, consuetudinario, convencional u otro, de esa obligación.

2. El origen de la obligación internacional violada por un Estado no afectará a la responsabilidad internacional a que dé lugar el hecho internacionalmente ilícito de ese Estado.

Artículo 18. — Condición de que la obligación internacional esté en vigor respecto del Estado

1. El hecho del Estado que no esté en conformidad con lo que de él exige una obligación internacional sólo constituirá una violación de esa obligación si el hecho hubiera sido realizado hallándose la obligación en vigor respecto de ese Estado.

2. No obstante, el hecho del Estado que, en el momento de su realización, no esté en conformidad con lo que de él exige una obligación internacional en vigor respecto de ese Estado dejará de considerarse como un hecho internacionalmente ilícito si, ulteriormente, tal hecho se hubiere convertido en hecho obligatorio en virtud de una norma imperativa de derecho internacional general.

3. Si el hecho del Estado que no esté en conformidad con lo que de él exige una obligación internacional fuere un hecho de carácter continuo, sólo habrá violación de esa obligación en lo que se refiere al período durante el cual, hallándose la obligación en vigor respecto de ese Estado, se desarrolle el hecho.

4. Si el hecho del Estado que no esté en conformidad con lo que de él exige una obligación internacional estuviere compuesto de una serie de acciones u omisiones relativas a casos distintos, habrá violación de esa obligación si tal hecho puede considerarse constituido por las acciones u omisiones que hayan tenido lugar dentro del período durante el cual la obligación se halle en vigor respecto de ese Estado.

5. Si el hecho del Estado que no esté en conformidad con lo que de él exige una obligación internacional fuere un hecho complejo constituido por acciones u omisiones del mismo órgano o de órganos diferentes del Estado en relación con un mismo caso, habrá violación de esa obligación si el hecho complejo no conforme a ésta da comienzo por una acción u omisión que haya tenido lugar dentro del período durante el cual la obligación se halle en vigor respecto de ese Estado, aunque tal hecho se complete después de ese período.

Artículo 19. — Crímenes y delitos internacionales

1. El hecho de un Estado que constituye una violación de una obligación internacional es un hecho internacionalmente ilícito sea cual fuere el objeto de la obligación internacional violada.

2. El hecho internacionalmente ilícito resultante de una violación por un Estado de una obligación internacional tan esencial para la salvaguardia de intereses fundamentales de la comunidad internacional que su violación está reconocida como crimen por esa comunidad en su conjunto, constituye un crimen internacional.

3. Sin perjuicio de las disposiciones del párrafo 2 y de conformidad con las normas de derecho internacional en vigor, un crimen internacional puede resultar, en particular:

a) de una violación grave de una obligación internacional de importancia esencial para el mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales, como la que prohíbe la agresión;

b) de una violación grave de una obligación internacional de importancia esencial para la salvaguardia del derecho a la libre determinación de los pueblos, como la que prohíbe el establecimiento o el mantenimiento por la fuerza de una dominación colonial;

c) de una violación grave y en gran escala de una obligación internacional de importancia esencial para la salvaguardia del ser humano, como las que prohíben la esclavitud, el genocidio, el *apartheid*;

d) de una violación grave de una obligación internacional de importancia esencial para la salvaguardia y la protección del medio humano, como las que prohíben la contaminación masiva de la atmósfera o de los mares.

4. Todo hecho internacionalmente ilícito que no sea un crimen internacional conforme al párrafo 2 constituye un delito internacional.

Artículo 20. — Violación de una obligación internacional que exige observar un comportamiento específicamente determinado

Hay violación por un Estado de una obligación internacional que le exige observár un comportamiento específicamente determinado cuando el comportamiento de ese Estado no está en conformidad con el que de él exige esa obligación.

Artículo 21. — Violación de una obligación internacional que exige el logro de un resultado determinado

1. Hay violación por un Estado de una obligación internacional que le exige el logro, por el medio que elija, de un resultado determinado si el Estado, mediante el comportamiento observado, no logra el resultado que de él exige esa obligación.

2. Cuando un comportamiento del Estado haya creado una situación que no esté en conformidad con el resultado que de él exige una obligación internacional, pero la obligación permita que ese resultado o un resultado equivalente pueda no obstante lograrse mediante un comportamiento ulterior del Estado, sólo hay violación de la obligación si el Estado tampoco logra mediante su comportamiento ulterior el resultado que de él exige esa obligación.

Artículo 22. — Agotamiento de los recursos internos

Cuando el comportamiento de un Estado ha creado una situación que no está en conformidad con el resultado que de él exige una obligación internacional relativa al trato que se ha de otorgar a particulares extranjeros, personas físicas o jurídicas, pero la obligación permita que ese resultado o un resultado equivalente pueda no obstante lograrse mediante un comportamiento ulterior del Estado, sólo hay violación de la obligación si los particulares interesados han agotado los recursos internos efectivos que tienen a su disposición sin obtener el trato previsto por la obligación o, si esto no fuera posible, un trato equivalente.

2. TEXTO DE LOS ARTÍCULOS 20 A 22 Y COMENTARIOS RELATIVOS A ELLOS, APROBADOS POR LA COMISIÓN EN SU 29.º PERÍODO DE SESIONES

Artículo 20. — Violación de una obligación internacional que exige observar un comportamiento específicamente determinado

Hay violación por un Estado de una obligación internacional que le exige observar un comportamiento específicamente determinado cuando el comportamiento de ese Estado no está en conformidad con el que de él exige esa obligación.

Comentario

1) La violación por un Estado de cualquier obligación internacional que le incumba da lugar siempre a un hecho internacionalmente ilícito que puede hacer que el Estado que haya violado la obligación incurra en responsabilidad internacional. Ahora bien, las obligaciones que el derecho internacional enuncia no son todas idénticas. Por el contrario, presentan aspectos de fondo diferentes que tienen consecuencias diversas en lo que se refiere a la determinación de las condiciones en que se realiza su violación, así como en lo que atañe a la calificación de los hechos con los que el Estado la ha violado. En el marco del artículo 19 del proyecto, la Comisión ya se ha visto obligada a hacer una distinción entre «crímenes» y «delitos» internacionales basada en la importancia, más o menos esencial, que el contenido de la obligación internacional violada tiene para la salvaguardia de los intereses fundamentales de la comunidad internacional considerada en conjunto. La necesidad de establecer tal distinción se desprende del hecho de que, como se ha visto, en el derecho internacional contemporáneo se establecen diferentes regímenes de responsabilidad para los «crímenes internacionales» y para los «delitos internacionales», tanto en lo que concierne a las consecuencias que el hecho internacionalmente ilícito supone para el Estado que lo ha cometido como en lo que se refiere a los sujetos autorizados para «poner en práctica» esas consecuencias. De todas formas, las obligaciones internacionales no expresan solamente deberes relativos a diferentes sectores de las relaciones interestatales y a materias que tengan una importancia diversa para la comunidad internacional. También están diferentemente estructuradas en cuanto a la determinación de los medios por los que el Estado está obligado a darles ejecución. Por ejemplo, hay obligaciones internacionales por las que se exige que el Estado ejerza una actividad específicamente determinada o que se abstenga de realizar tal actividad. En cambio, hay otros casos en que la obligación internacional se limita a exigir que el Estado establezca cierta situación, logre cierto resultado, dejándole en libertad de conseguirlo por los medios que desee. A veces se califica a las obligaciones comprendidas en el primer grupo de obligaciones «de comportamiento» o «de medios», y a las comprendidas en el segundo grupo de obligaciones «de resultado» [22].

2) Prescindiendo de las cuestiones de terminología [23], es evidente que las obligaciones internacionales presentan estructuras diferentes e imponen sus exigencias a los Estados de una manera que no siempre es la misma. Por consiguiente, en la medida en que ello sea necesario a los efectos del proyecto de artículos que se estudia, habrá que tener en cuenta esos diferentes modos de ser de las obligaciones internacionales. Cierto es que en el artículo 16 del proyecto se enuncia ya el principio general según el cual hay violación de una obligación internacional por un Estado cuando un «hecho» de ese Estado no está en conformidad con lo que de él exige esa obligación, pero no se dice cómo se puede llegar a la conclusión de que existe un «hecho del Estado» que «no está en conformidad con lo que de él exige» la obligación de que se trate cuando ésta tiene una estructura determinada en vez de otra. Ahora bien, precisamente a este respecto la naturaleza de la obligación de que se trate tiene consecuencias decisivas, ya que, tanto en derecho internacional como en derecho interno, la violación de una obligación que exija formalmente el empleo de medios específicamente determinados no se realiza de la misma manera que la de una obligación que deje al sujeto la elección entre diversos medios. En otros términos, para determinar si un comportamiento dado del Estado constituye una violación de una obligación internacional que le incumbe, hay que saber si por su naturaleza ésta es una obligación «de comportamiento» o «de medios», o bien, por el contrario, una obligación «de resultado».

3) Habida cuenta de estas consideraciones, la Comisión estimó necesario establecer, en el capítulo III del proyecto, una distinción entre la violación de las obligaciones internacionales denominadas «de comportamiento» o «de medios» y la violación de las obligaciones llamadas «de resultado». Cabría preguntarse, y algunos miembros de la Comisión lo han hecho, si la adopción de tal distinción no podría suscitar ciertas incertidumbres, dado que, a su juicio, en la práctica no siempre es fácil calificar una obligación determinada de obligación «de comportamiento» o «de medios» o de obligación «de resultado». Por ejemplo, en ciertos países del Consejo de Europa se

[22] Esta terminología, que tiene su origen en los sistemas de derecho interno y más particularmente en los basados en el derecho romano, es frecuentemente empleada también en derecho internacional. No obstante, conviene señalar que, aunque es indudable que en el derecho internacional existen obligaciones comprendidas, respectivamente, en las dos categorías mencionadas, se correría cierto riesgo de confusión si se quisiera asimilar demasiado estrictamente la distinción y las caracterizaciones hechas a tal respecto por el derecho internacional a la distinción y las caracterizaciones que son familiares en los sistemas de derecho privado y que están, lógicamente, influidas por los aspectos propios de esos otros sistemas jurídicos. En otros términos, si bien en la mayoría de los casos una obligación que es «de comportamiento» o «de medios» desde el punto de vista del derecho internacional lo es al mismo tiempo desde el punto de vista del derecho civil, no siempre ocurre así, y lo mismo cabe decir de las obligaciones llamadas «de resultado».

[23] La distinción entre esos dos tipos de obligaciones en derecho internacional fue enunciada por primera vez en términos explícitos por D. Donati, que hizo de ella un principio de alcance general (D. Donati, *I trattati nel diritto costituzionale*, Turín, Unione tipografico-editrice torinese 1906, vol. I, págs. 343 y ss.). Ya la había hecho implícitamente H. Triepel, al destacar la diferencia entre el derecho interno inmediatamente ordenado y el derecho interno internacionalmente indispensable (H. Triepel, *Völkerrecht und Landesrecht*, Leipzig, Hirschfeld, 1899, pág. 299). Tal distinción se desprende igualmente del pasaje de D. Anzilotti transcrito en la nota 27.

planteó la cuestión de si la Convención para la protección de los derechos humanos y de las libertades fundamentales (1950) [24] imponía o no a las partes una obligación «de comportamiento», concretamente la obligación de promulgar una legislación determinada. También puede ocurrir que, dentro de un sistema de normas por las que se rija una institución de derecho internacional, haya obligaciones «de comportamiento» o «de medios» junto a otras que presenten las características de una obligación «de resultado». Así, por ejemplo, las normas generales sobre el derecho de paso inocente a través del mar territorial enunciadas en el artículo 14 de la Convención sobre el mar territorial y la zona contigua (1958) [25] se definen desde el punto de vista de las obligaciones «de resultado» y no desde el punto de vista de las obligaciones «de comportamiento» o «de medios». Ello no impide que en el mismo artículo se enuncie una obligación «de comportamiento» o «de medios» en lo que se refiere al caso particular del paso inocente de los buques submarinos a través del mar territorial, supuesto en el que se exige que tales buques naveguen en la superficie y enarbolen su bandera.

4) Hay, en efecto, casos en que pueden plantearse problemas de interpretación. Ahora bien, si en uno de tales casos surge una controversia internacional sobre si una obligación internacional es de un tipo y no de otro, corresponderá evidentemente a los órganos competentes de derecho internacional dirimir la cuestión. La posible existencia de problemas particulares de interpretación en ciertos casos, por lo demás marginales, no es por sí sola razón suficiente, a juicio de la Comisión, para descartar del proyecto la distinción entre los dos tipos de obligaciones internacionales mencionados, puesto que tal distinción es de todo punto fundamental para determinar cómo se produce la violación de una obligación internacional en uno u otro caso [26]. La importancia normativa y práctica de la distinción entre obligaciones «de comportamiento» o «de medios» y obligaciones «de resultado» para la codificación de las normas generales por las que se rige la responsabilidad internacional tendrá ocasión de manifestarse, muy particularmente, cuando se examinen los diferentes problemas relativos a la determinación del momento y de la duración de la violación de una obligación internacional, es decir, lo que se denomina el *tempus commissi delicti*. La Comisión se propone hacerlo en relación con el último artículo del capítulo III del proyecto.

5) El reconocer la existencia de dos tipos diferentes de obligaciones internacionales, según su naturaleza, así como la importancia de tal distinción para determinar el momento y la forma en que se produce la violación de las obligaciones internacionales de uno u otro de esos dos tipos, no quiere en modo alguno decir que haya que formular, en el marco del proyecto de artículos que se examina, criterios para saber en qué casos el derecho internacional debe imponer a los Estados obligaciones «de comportamiento» o «de medios» y en cuáles otros debe limitarse a imponerles obligaciones «de resultado». En la fase de la formación de las normas «primarias» del derecho internacional es donde ese ordenamiento jurídico hace, en cierto modo, una elección ideal entre los casos en que debe limitarse a exigir del Estado la obtención concreta de un resultado determinado, respetando la libertad soberana del Estado en cuanto a los medios de conseguirlo, y aquellos otros casos en que la finalidad que persigue le lleva a imponer al Estado la obligación de seguir un comportamiento específicamente determinado. Lo que interesa subrayar, en la fase actual de los trabajos, es que las condiciones de violación de una obligación internacional varían según que ésta exija del Estado una actividad específicamente determinada o se limite a exigirle la obtención de cierto resultado dejándole la libre elección de los medios necesarios a tal efecto.

6) El artículo 20 del proyecto no se ocupa más que de la violación de las obligaciones internacionales cuya ejecución requiere que el Estado emplee medios específicamente determinados. Se trata, pues, a los efectos del artículo que se examina, de determinar en qué condiciones hay violación de una obligación internacional en los casos en que ésta exija que el Estado desarrolle una actividad específicamente determinada o que se abstenga de tal actividad. Ese tipo de obligaciones se da frecuentemente en derecho internacional en la esfera en que la actividad estatal requerida debe desarrollarse en el plano de las relaciones directas de Estado a Estado. En cambio, las obligaciones «de resultado», a cuya violación se refiere el artículo 21 del proyecto, predominan en los casos en que lo que se requiere es llegar a una situación en el marco del sistema de derecho interno del Estado. En ese caso, es normal que el derecho internacional respete la libertad del Estado y se limite a indicarle el resultado que tiene que obtener, dejándole, por lo demás, la elección de los medios que permitan conseguirlo [27]. No obstante, también ocurre, a veces, que el derecho internacional se introduzca en cierto modo en la esfera del Estado para exigir que determinado sector del mecanismo estatal adopte un comportamiento específicamente determinado. Innecesario es decir que las obligaciones «de comportamiento» o «de medios» son impuestas más frecuentemente por el derecho internacional convencional que por el derecho internacional consuetudinario.

[24] Naciones Unidas, *Recueil des Traités*, vol. 213, pág. 221.

[25] *Ibid.*, vol. 516, pág. 241.

[26] Esta distinción no es, por otra parte, la única que hay que tomar en consideración a los efectos de determinar las condiciones en que se produce la violación de una obligación internacional. En el marco de un artículo ulterior de este capítulo del proyecto, la Comisión se propone tener en cuenta la diferencia existente entre el caso en que la violación de una obligación internacional se revela por el simple comportamiento del Estado y el caso en que esa violación no se manifiesta más que cuando al comportamiento del Estado se añade un acontecimiento exterior que el Estado estaba precisamente obligado a evitar (hechos ilícitos de acontecimiento).

[27] Esta característica de las obligaciones internacionales fue puesta de relieve por D. Anzilotti [«La responsabilité internationale des Etats à raison des dommages soufferts par des étrangers», *Revue générale de droit international public*, París, tomo XIII, N.º 1, (enero-febrero de 1906), pág. 26]. El autor agrega: «Por eso, la mayor parte de las veces, el Estado no realiza tanto actos prescritos por el derecho internacional cuanto actos que él mismo ha elegido libremente como los más apropiados para asegurar el cumplimiento de su deber para con los otros Estados.» Véase también, del mismo autor, *Teoria generale della responsabilità dello Stato nel diritto internazionale*, reimpreso en *Scritti di diritto internazionale pubblico*, Padua, CEDAM, 1956, tomo I, pág. 117.

7) El comportamiento específicamente determinado que ciertas obligaciones internacionales exigen del Estado puede ser, ya un comportamiento activo, ya un comportamiento pasivo, y puede referirse a diferentes sectores de la vida estatal. Puede ocurrir, por ejemplo, que las obligaciones internacionales exijan una acción o una omisión de los órganos legislativos o, más generalmente, normativos del Estado: una acción consistente en aprobar o derogar una norma determinada, cualquiera que sea su forma o denominación (ley, decreto, reglamento, etc.), o, a la inversa, no promulgar o no derogar ciertas normas. Ahora bien, hay igualmente obligaciones internacionales que prevén que la acción u omisión específicamente determinada que se exige del Estado sea realizada por los órganos ejecutivos o por los órganos judiciales. Por lo demás, la acción u omisión requerida puede ser tanto de orden jurídico como de orden puramente material.

8) La distinción que se ha mencionado antes no debe hacer olvidar que toda obligación internacional, incluso las obligaciones denominadas «de comportamiento» o «de medios», persigue una finalidad o, en otras palabras, un resultado. A la inversa, toda obligación internacional exige del Estado obligado cierto comportamiento, incluso en el caso de las obligaciones llamadas «de resultado». Lo que distingue ambos tipos de obligaciones no es que las «obligaciones de comportamiento» o «de medios» no persigan una finalidad o resultado dado, sino el hecho de que tal finalidad o resultado debe ser conseguido mediante actividades, comportamientos o medios «específicamente determinados» por la propia obligación internacional, lo que no ocurre en el caso de las obligaciones denominadas «de resultado». Este es el criterio distintivo esencial para que la obligación internacional pueda ser calificada de obligación «de comportamiento» o «de medios». No basta, por ejemplo, que una obligación enuncie, como se hace en el Artículo 33 de la Carta de las Naciones Unidas, que los Estados deben solucionar sus controversias internacionales por «medios pacíficos» para calificar sin más a tal obligación de obligación «de comportamiento» o «de medios». En realidad, como se indica en el mismo Artículo, los Estados tienen la libertad de elegir el «medio pacífico» que consideren más apropiado para dirimir la controversia que los opone. Por otra parte, la determinación específica de la actividad requerida, que hace que una obligación internacional deba ser calificada de obligación «de comportamiento» o «de medios», puede presentar diversos grados de precisión. Puede ocurrir que la obligación internacional precise que el Estado debe aprobar «una ley», pero puede ocurrir también que la obligación exija del Estado la adopción de «medidas legislativas». En esta última hipótesis, por ejemplo, la obligación, aun siendo una obligación «de comportamiento» o «de medios», deja al Estado cierta libertad de acción para que proceda, sea por la vía de una ley propiamente dicha, sea por otra vía normativa propia de su sistema jurídico. El contenido del acto normativo que se debe realizar puede también, a veces, estar definido en todos los detalles, mientras que otras veces puede estar indicado mucho más sumariamente. Es evidente, por ejemplo, que hay una diferencia entre las obligaciones internacionales impuestas a los Estados partes por las convenciones «de derecho uniforme», entre otras, y las obligaciones enunciadas en los Convenios de Ginebra de 12 de agosto de 1949 para la protección de las víctimas de la guerra, en relación con la represión de los abusos e infracciones cometidas con violación de tales Convenios, a saber, que

> Las Altas Partes contratantes se comprometen a tomar todas las medidas legislativas necesarias para fijar las adecuadas sanciones penales que hayan de aplicarse a las personas que cometan o den orden de cometer cualquiera de las infracciones graves al presente Convenio definidas en el artículo siguiente [28].

Y sin embargo, es indudable que, tanto en el primer caso como en el segundo, se está ante una obligación internacional «de comportamiento» o «de medios», puesto que la actividad exigida del Estado está siempre específicamente determinada como una actividad consistente en promulgar «normas».

9) El hecho de que las obligaciones internacionales definidas como obligaciones «de comportamiento» o «de medios» exijan del Estado acciones u omisiones específicamente determinadas de uno u otro sector del mecanismo estatal —es decir, el hecho de que esas obligaciones se introduzcan en cierto modo en la esfera de la competencia interna de los Estados para indicarles el modo en que deben cumplir la obligación de que se trate— no significa en modo alguno que los efectos de la ejecución de obligaciones de ese tipo se manifiesten únicamente en la esfera interna del Estado. Por el contrario, como se ha observado antes [29] las obligaciones de esa índole se hallan presentes sobre todo en la esfera de las relaciones interestatales directas. Así, se entiende que una obligación «de comportamiento» o «de medios» como la que exige que las fuerzas armadas o las fuerzas de policía de un país no penetren en el territorio de otro país sin el consentimiento de este último no surtirá efectos en la esfera interna del Estado, sino en la esfera de las relaciones directas entre los Estados. Igual ocurre, por ejemplo, en lo concerniente a la obligación «de comportamiento» o «de medios» relativa al paso inocente de buques submarinos a través del mar territorial de otro Estado. En general, se debe observar que la esfera en la que una obligación internacional «de comportamiento» o «de medios» surte sus efectos depende, en definitiva, del interés jurídico internacional que tal obligación se propone proteger. Las obligaciones internacionales «de comportamiento» o «de medios» pueden existir en cualquier sector del derecho internacional. No son atributo exclusivo de un sector determinado de este último, aunque, de hecho, ese tipo de obligaciones internacionales sea más frecuente en unos sectores que en otros. En todo caso, el hecho de que los efectos de la obligación se manifiesten en el interior del Estado o directamente en el plano interestatal no afecta nada a la cuestión del momento y la forma en que se realiza la violación de ese tipo de obligaciones internacionales. Tanto en uno como en otro caso, esa realización se determina del mismo modo.

10) Las convenciones internacionales llamadas «de derecho uniforme» ofrecen uno de los ejemplos más

[28] Comité Internacional de la Cruz Roja, Liga de Sociedades de la Cruz Roja, *Manual de la Cruz Roja Internacional*, Ginebra, 1975, undécima ed., págs. 52, 78, 139 y 215.

[29] Párr. 6.

típicos de las obligaciones que exigen una actividad específicamente determinada de los órganos «legislativos» del Estado. Como se ha observado, esas obligaciones no se limitan a exigir que el Estado ejerza una actividad en la esfera legislativa; también precisan cuál debe ser el contenido exacto de la legislación exigida. Por regla general, en virtud de esas obligaciones el Estado tiene que reproducir en su legislación el texto mismo de la ley uniforme anexo a la convención internacional de que se trate. Por ejemplo, según el párrafo 1 del artículo I de la Convención (La Haya, 1964) relativa a una ley uniforme sobre la formación de contratos para la venta internacional de mercaderías [30],

> Cada país contratante asume la obligación de incorporar a su propia legislación, de acuerdo con sus procedimientos constitucionales, no después de la fecha de entrada en vigor de la presente Convención en relación con el País de que se trate, la Ley Uniforme sobre la Formación de Contratos para la Venta Internacional de Mercaderías [...] que forma el anexo de la presente Convención.

Las convenciones de derecho internacional privado de La Haya, algunos convenios internacionales de trabajo, ciertos acuerdos de derecho internacional sanitario, las disposiciones elaboradas por ciertas organizaciones e instituciones internacionales, etc., contienen con frecuencia fórmulas semejantes. Puede verse un ejemplo clásico en el artículo 24 del Convenio por el que se estableció el estatuto definitivo del Danubio (1931) [31] el cual disponía expresamente que la Comisión elaboraría un reglamento de navegación y de policía y que

> Cada Estado pondrá en vigor ese reglamento en su propio territorio mediante un acto legislativo o administrativo [...].

11) Pueden observarse igualmente ejemplos de obligaciones internacionales que exigen se realice una actividad determinada en la esfera legislativa en convenciones internacionales que persiguen otros fines. El párrafo 1 del artículo 10 del Tratado de Estado relativo al restablecimiento de una Austria independiente y democrática (Viena, 15 de mayo de 1955) [32], por ejemplo, obliga a ese país a codificar los principios enunciados en sus artículos 6, 8 y 9 y a hacerlos entrar en vigor. A la inversa, el mismo párrafo exige que Austria derogue o modifique todas las medidas legislativas o administrativas adoptadas entre el 5 de marzo de 1933 y el 30 de abril de 1945 que sean incompatibles con los principios enunciados en los artículos 6, 8 y 9 de ese Tratado. Según el párrafo 1 del artículo 2 de la Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial, de 1965 [33],

> Cada Estado parte tomará medidas efectivas para [...] enmendar, derogar o anular las leyes y las disposiciones reglamentarias que tengan como consecuencia crear la discriminación racial o perpetuarla donde ya exista.

Asimismo, conforme al apartado *a* del artículo 3 de la Convención de 1960 relativa a la lucha contra las discriminaciones en la esfera de la enseñanza [34], los Estados se comprometen a «derogar todas las disposiciones legislativas y administrativas [. . .] que entrañen discriminaciones en la esfera de la enseñanza».

12) Junto a las obligaciones internacionales que exigen una actividad específicamente determinada de los órganos legislativos, el derecho internacional conoce igualmente obligaciones que requieren específicamente un comportamiento activo de los órganos ejecutivos del Estado. Como ejemplo, cabe mencionar las obligaciones específicas de entregar armamentos u otros objetos, de entregar o hundir buques o de desmantelar obras fortificadas, que tan frecuentemente aparecen en los tratados de paz. Así, el artículo 115 del Tratado de Versalles [35] preveía la destrucción de las fortificaciones, los establecimientos militares y los puertos de la isla de Heligoland «por los alemanes y a cargo de Alemania». En los artículos 145 y 195 y en otros artículos de la parte V del Tratado de Versalles, así como en los artículos 40, 41 y 42 del Tratado de Paz con Italia, de 10 de febrero de 1947 [36] y en las disposiciones análogas de otros tratados de paz celebrados al final de la segunda guerra mundial, se pueden encontrar también ejemplos de obligaciones internacionales que exigen una acción específica de los órganos ejecutivos del Estado. Las cláusulas insertadas en algunos tratados por las que se obliga a las Partes a recurrir a un medio específicamente determinado (negociación, mediación, conciliación, arbitraje, decisión judicial) para la solución de las controversias relativas a la aplicación o interpretación de las disposiciones del tratado pueden citarse también como ejemplo de obligaciones internacionales que exigen cierto comportamiento activo de los órganos ejecutivos del Estado.

13) Por último, hay obligaciones internacionales en las que la actividad específicamente determinada que exigen debe ser realizada por los órganos judiciales del Estado. Se hallan ejemplos típicos de obligaciones internacionales que requieren una acción específicamente determinada de los órganos judiciales en las disposiciones de los tratados de paz que, como el anexo XVII, A, del Tratado de Paz con Italia de 1947, confían a las autoridades competentes la revisión de ciertas disposiciones y ordenanzas de los tribunales de presas. Se hallan otros ejemplos en algunas convenciones internacionales sobre la competencia jurisdiccional, el reconocimiento de decisiones extranjeras o la asistencia judicial, como el párrafo 1 del artículo 2 y los artículos 31 y 32 de la Convención de Bruselas, de 27 de septiembre de 1968, relativa a la competencia judicial y la ejecución de decisiones en materia civil y comercial [37].

14) El comportamiento específicamente determinado que una obligación internacional exige al Estado puede también ser, como antes se ha indicado [38], un comportamiento de omisión. Una vez más, el comportamiento de

[30] *Registro de textos de convenciones y otros instrumentos relativos al derecho mercantil internacional*, vol. I (publicación de las Naciones Unidas, N.º de venta: S.71.V.3), pág. 65.

[31] Sociedad de las Naciones, *Recueil des Traités*, vol. XXVI, pág. 173.

[32] Naciones Unidas, *Recueil des Traités*, vol. 217, pág. 223.

[33] *Ibid.*, vol. 660, pág. 241.

[34] *Ibid.*, vol. 429, pág. 108.

[35] G. F. de Martens, ed. *Nouveau Recueil général de traités*, Leipzig, Weicher, 1922, 3.ª serie, t. XI, pág. 323.

[36] Naciones Unidas, *Recueil des Traités*, vol. 49, pág. 3.

[37] *Journal officiel des Communautés européennes*, Luxemburgo, 31 de diciembre de 1972, 15.º año, N.º L. 299, pág. 32.

[38] Véase párr. 7.

que se trata puede referirse tanto a los órganos legislativos como a los órganos ejecutivos o judiciales del Estado. Un ejemplo de obligación internacional que exige específicamente que el Estado no derogue determinadas leyes es el artículo 10 del Tratado de Estado relativo a Austria ya mencionado [39]. Según las disposiciones de ese artículo, Austria se comprometió a mantener en vigor las leyes ya promulgadas para la liquidación de los vestigios del régimen nazi, así como la ley de 3 de abril de 1919 relativa a la Casa de Habsburgo-Lorena.

15) En algunas obligaciones internacionales se exige también específicamente un comportamiento de omisión de los órganos ejecutivos. Son muchas las obligaciones internacionales que exigen que las autoridades administrativas, en particular las de policía, no penetren en ciertos locales que gozan de protección especial, tales como la sede de una misión diplomática o consular o de una organización internacional (véase, por ejemplo, el párrafo 1 del artículo 22 de la Convención de Viena de 1961 sobre relaciones diplomáticas [40]) o que se abstengan de someter a detención o a prisión a ciertas personas especialmente protegidas (véase, por ejemplo, el artículo 29 de la misma Convención). El derecho internacional general impone a las fuerzas de policía y a las fuerzas armadas de todos los países la obligación de no penetrar en el territorio de otro país sin el consentimiento de éste, de no efectuar detenciones en ese territorio, etc. El derecho internacional prohíbe igualmente que los aviones de un Estado penetren en el espacio aéreo de otro Estado sin el consentimiento de éste. Hay tratados de paz que imponen incluso la obligación específica de no mantener ni reunir fuerzas armadas en una región determinada del territorio del Estado. Constituye un ejemplo bien conocido de este tipo de obligación el artículo 43 del Tratado de Versalles [41], que prohibía a Alemania mantener o reunir fuerzas armadas y organizar maniobras militares en la ribera izquierda del Rhin y en la ribera derecha al oeste de una línea situada a 50 kilómetros del río.

16) En otros casos, la obligación internacional exige que los órganos judiciales no ejerzan su jurisdicción con respecto a Estados extranjeros, a algunos de sus órganos, a ciertas categorías de controversias, etc. Así, por ejemplo, el párrafo 1 del artículo 43 de la Convención de Viena de 1963 sobre relaciones consulares [42] prohíbe a las autoridades judiciales del Estado receptor ejercer su jurisdicción con respecto a los funcionarios consulares por los actos ejecutados en el ejercicio de las funciones consulares. El párrafo 3 del artículo II de la Convención, sobre el reconocimiento y la ejecución de las sentencias arbitrales extranjeras (Nueva York, 10 de junio de 1958) [43], obliga al tribunal de un Estado contratante al que se someta un litigio respecto del cual las partes hayan concluido un acuerdo de arbitraje a abstenerse de todo acto de ejercicio de jurisdicción y a remitir a las partes al arbitraje, a instancia de una de ellas. Otras convenciones internacionales imponen la obligación de suspender el fallo de cierto asuntos mientras se sustancia un juicio paralelo en otro Estado.

17) Normalmente, las convenciones internacionales enuncian de modo explícito la actividad específicamente determinada que exigen de uno u otro sector del mecanismo estatal. Sin embargo, en ocasiones algunas convenciones no formulan expresamente, o sólo mencionan parcialmente, la exigencia de una actividad específicamente determinada, pero esa exigencia se deduce, no obstante, del contexto de la convención. Tal es el caso, por ejemplo, de los artículos 1 y 2 del Convenio N.º 55 de la OIT relativo a las obligaciones del armador en caso de enfermedad, accidente o muerte de la gente de mar [44], o del artículo 4 del Convenio N.º 123, relativo a la edad mínima de admisión al trabajo subterráneo en las minas [45]. Los formularios enviados a los Estados para la observancia de las disposiciones de esos convenios confirman que exigen cierta actividad «legislativa» de los Estados partes en las convenciones de que se trata [46]. Así pues, la calificación de una obligación convencional de obligación «de comportamiento» o «de medios», y no de obligación «de resultado», puede ser consecuencia de una interpretación. Innecesario es decir que, en el caso de las obligaciones internacionales consuetudinarias, tal calificación no puede hacerse sino después del proceso normal mediante el cual se determinan, en derecho internacional, la existencia y el contenido de toda norma consuetudinaria.

18) En las hipótesis que acaban de contemplarse y que, a pesar de su variedad, se caracterizan todas porque la obligación internacional requiere del Estado, según sea el caso, una acción u omisión específicamente determinadas, las consecuencias de esta naturaleza de la obligación, en cuanto a la determinación de la existencia de una posible violación, son evidentes. Puede ocurrir, en uno u otro caso en particular, que sea difícil establecer de hecho la conducta de los órganos del Estado, y es posible que se planteen siempre cuestiones relativas a la verificación del contenido exacto de la obligación que incumbe al Estado. Pero, en cambio, no podrá haber ninguna duda, a juicio de la Comisión, en cuanto a la conclusión de que en los casos en que la acción o la

[39] Párr. 11 *supra*.

[40] Naciones Unidas, *Recueil des Traités*, vol. 500, pág. 162.

[41] Para la referencia, véase la nota 35 *supra*.

[42] Naciones Unidas, *Recueil des Traités*, vol. 596, pág. 392.

[43] *Ibid.*, vol. 330, pág. 60.

[44] *Convenios y recomendaciones adoptados por la Conferencia Internacional del Trabajo, 1919-1966*, Ginebra, Oficina Internacional del Trabajo, 1966, pág. 354.

[45] *Ibid.*, pág. 1191.

[46] Por ejemplo, el formulario relativo al Convenio N.º 55 de la OIT contiene la disposición siguiente. «Sírvase facilitar una lista de las leyes, reglamentos administrativos, etc., que aplican las disposiciones del Convenio [...] Sírvase incluir en esta memoria varios ejemplares de dichas leyes [...]». Respondiendo a una pregunta hecha a este respecto por el Gobierno de los Estados Unidos de América, la Oficina Internacional del Trabajo respondió, el 13 de noviembre de 1950, que «corresponde a cada miembro de la Organización decidir si, habida cuenta de su práctica constitucional y de las leyes vigentes, de hecho se necesita reglamentación específica para aplicar las disposiciones del convenio». La mención de la práctica constitucional se refería manifiestamente a los casos en que, en virtud de esa práctica, la ratificación de un convenio hacía entrar automáticamente en el derecho nacional *(the law of the land)* las disposiciones del convenio, lo que en realidad da también al acto de ratificación el valor de un acto legislativo interno. Véase *Código Internacional del Trabajo, 1955*, Ginebra, Oficina Internacional del Trabajo, 1957, vol. I, pág. 1049, nota 352.

omisión comprobada resulte en efecto no conforme al comportamiento específicamente requerido del órgano del que emana la acción o la omisión, hay violación inmediata de la obligación de que se trate, sin que sea necesaria ninguna otra condición para tal conclusión. En esta conclusión no puede influir el hecho de que la falta de conformidad del comportamiento que se ha adoptado con el que se habría debido adoptar haya engendrado o no consecuencias concretamente perjudiciales. Si, por ejemplo, una convención internacional impone al Estado, como lo hace el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, aprobado por la Asamblea General el 16 de diciembre de 1966 [47], en el párrafo 3 del artículo 10, *sancionar por la ley* la prohibición de emplear a niños y a adolescentes «en trabajos nocivos para su moral y salud, o en los cuales peligre su vida o se corra el riesgo de perjudicar su desarrollo normal», esa obligación es violada por el solo hecho de que la ley que establezca el castigo de tales prácticas no haya sido promulgada, aun cuando no se haya comprobado en el país de que se trate ningún caso concreto de empleo de niños en tales trabajos. Del mismo modo, si una convención, como la Convención de 1965 sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial [48], impone (art. 2, párr. 1, apartado *c*) al Estado la obligación de derogar las disposiciones legislativas que tengan como consecuencia crear tal discriminación, esta obligación queda violada por el solo hecho de que las disposiciones de que se trate no hayan sido derogadas formalmente, aun cuando nunca hayan sido ni puedan ser aplicadas de hecho.

19) La práctica de los Estados y la jurisprudencia internacional confirman la validez de la conclusión anterior. De esa práctica y de esa jurisprudencia se desprende que, cuando la obligación internacional requiere del Estado un determinado proceder, en forma de acción u omisión, por parte de uno de sus órganos, el proceder del órgano del Estado que no está en conformidad con el que esa obligación le exige constituye sin más una violación de la obligación. No es posible hallar a este respecto una formulación de principio más exacta que la dada por el Gobierno suizo en su respuesta al punto III, N.º 1, de la solicitud de información dirigida a los Estados por el Comité Preparatorio de la Conferencia de Codificación del Derecho Internacional (La Haya, 1930), en la que podía leerse lo siguiente:

El hecho de no promulgar una ley puede por sí mismo comprometer la responsabilidad internacional de un Estado si el acuerdo en que éste participa obliga expresamente a las partes contratantes a adoptar ciertas medidas legislativas. En cambio, si no hay una disposición convencional de este género, lo que compromete la responsabilidad del Estado no es el hecho de no promulgar una ley sino en realidad el hecho de que ese Estado no está en condiciones de cumplir, por cualquier medio que sea, con sus obligaciones internacionales [49].

La distinción entre las dos formas de violar una obligación internacional, ligadas respectivamente a naturalezas diversas de la obligación, queda claramente de manifiesto en esta explícita declaración. En lo tocante en particular a la hipótesis a la que se refiere este artículo, el Gobierno suizo se muestra claramente partidario de que cuando la obligación internacional requiere específicamente del Estado la adopción de una medida determinada, en este caso la aprobación de una ley, el simple hecho negativo de no adoptar esta medida es de por sí una violación de la obligación internacional de que se trate y, salvo alguna otra circunstancia en contrario, compromete la responsabilidad del Estado.

20) La aplicación a casos prácticos del principio así enunciado tampoco da lugar a dudas. Al respecto, resulta particularmente interesante examinar los casos en que se trata de la violación de ciertos convenios internacionales del trabajo, por ejemplo, cuando uno de los Estados que ha ratificado una convención no ha promulgado las disposiciones legislativas requeridas por ese convenio o, sobre todo, si no ha derogado las leyes cuya derogación exigía expresamente el convenio. Por ejemplo, el «Informe de la Comisión instituida en virtud del artículo 26 de la Constitución de la Organización Internacional del Trabajo para examinar la queja presentada por el Gobierno de Ghana relativa a la observancia por el Gobierno de Portugal del Convenio (N.º 105) relativo a la abolición del trabajo forzoso, 1957» demostró en particular que las obligaciones internacionales que ciertos convenios imponen al Estado exigen la derogación formal de cualquier otra disposición legislativa y que, a los fines de la aplicación del Convenio, «una situación en la cual subsiste una disposición legal incompatible con las exigencias del Convenio pero considerada como caída en desuso no puede, a juicio de la Comisión, ser tenida por satisfactoria» o como derogada de hecho. Y la Comisión de Investigación subraya que «es, pues, indispensable la plena conformidad de la ley con las exigencias del Convenio» si bien por sí misma no es suficiente ya que es necesario asimismo «que la ley se aplique plena y estrictamente en la práctica» [50]. El «Informe de la Comisión instituida en virtud del artículo 26 de la Constitución de la Organización Internacional del Trabajo para examinar la queja presentada por el Gobierno de Portugal relativa a la observancia por el Gobierno de Liberia del Convenio sobre el trabajo forzoso, 1930 (N.º 29)», subraya que la Comisión de Investigación que se ocupó de aquel asunto hizo suya la opinión expresada por la Comisión que había tenido que conocer en la queja anteriormente mencionada. En aplicación del ar-

[47] Resolución 2200 A (XXI), anexo.

[48] Véase nota 33 *supra*.

[49] El punto III, N.º 1, de la solicitud de información del Comité Preparatorio había sido redactado somo sigue:

«¿Debe considerarse comprometida la responsabilidad del Estado en los casos siguientes:

«¿Si el Estado adopta disposiciones legislativas incompatibles con los derechos reconocidos por tratado a otros Estados o con las demás obligaciones internacionales que le incumben? ¿Si el Estado deja de adoptar las disposiciones legislativas necesarias para la ejecución de obligaciones que le han sido impuestas por tratado o por otras obligaciones internacionales?»

Con respecto a la segunda pregunta, el Gobierno suizo manifestó lo que se ha indicado más arriba. Véase Sociedad de las Naciones, Conférence pour la codification du droit international, *Bases de discussion établies par le Comité préparatoire á l'intention de la Conférence*, t. III, *Responsabilité des Etats en ce qui concerne les dommages causés sur leur territoire à la personne ou aux biens des étrangers* (documento C.75.M.69.1929.V), págs. 25 y 29.

[50] Oficina Internacional del Trabajo, *Boletín Oficial*, vol. XLV, N.º 2, Suplemento II, abril de 1962, párr. 716, pág. 259. La Comisión de Investigación estaba integrada por los Sres. P. Reugger, E. Armand-Ugon e I. Forster.

tículo 23 del Convenio, que exige a las autoridades competentes del Estado «dictar una reglamentación completa y precisa sobre el empleo del trabajo forzoso u obligatorio», y con referencia expresa al mismo, la Comisión llegó a la conclusión de que, «... hasta el 31 de agosto de 1961, fecha de la queja, la legislación de Liberia era incompatible con la obligación que imponía a dicho Estado la Constitución de la Organización de dar efecto a las disposiciones del Convenio en derecho y en hecho, e incompatible con las disposiciones particulares de los artículos 23 a 25 del Convenio» [51, 52].

21) En otros casos concretos, la controversia entre los Estados no dimana de la falta de una obligación específica de promulgar o de derogar una disposición legislativa, sino de la inobservancia de la obligación igualmente específica de cumplir cierto acto de naturaleza administrativa o, sobre todo, de abstenerse de éste, como ocurre con la obligación de no penetrar en la sede de una misión diplomática o en la residencia privada de un agente diplomático extranjero [53], o en los locales de un consulado extranjero [54]. En otras situaciones, la controversia ha sido causada por el incumplimiento de la obligación que garantiza la inmunidad de jurisdicción de los agentes diplomáticos [55]. En todos estos casos, el principio básico aplicado ha sido el mismo, a saber, que se considera que la adopción por cualquier autoridad administrativa o judicial de una conducta distinta de la exigida específicamente por la obligación internacional constituye de manera inmediata una violación de esta obligación.

22) Las posiciones adoptadas por los autores de obras científicas que han tratado esta cuestión coinciden con las que derivan de la lógica de los principios y que la práctica de los Estados y la jurisprudencia internacional confirman. H. Triepel ha deducido expresamente de la distinción que él estableció respecto de la posible influencia del derecho internacional sobre el derecho interno que cuando una norma de derecho internacional o un tratado imponen al Estado el deber de *tener* una ley determinada, la no adopción o la derogación de tal ley constituye una violación del derecho internacional o del tratado; ello ocurre incluso si, a pesar de la no adopción o de la derogación de la ley interna internacionalmente exigida, el Estado está en condiciones «de realizar eficazmente todo aquello que de conformidad con la ley puede o debe hacerse» y tiene la intención de hacerlo [56]. Más recientemente, varios autores han profundizado la cuestión y han puesto de relieve el efecto que la naturaleza de una obligación internacional tiene necesariamente sobre la determinación de la existencia de una violación de esta obligación. Esos autores han destacado en particular que cuando la obligación exige a un Estado un comportamiento (activo u omisivo) que debe observarse necesariamente en cierta forma y por órganos determinados, todo comportamiento seguido por el Estado que no esté en conformidad con el específicamente exigido constituye como tal una infracción directa de la obligación jurídica internacional existente, de suerte que si concurren todas las demás condiciones requeridas, hay un hecho ilícito internacional [57].

23) Habida cuenta de las consideraciones que anteceden, la Comisión opina que, cuando una obligación internacional exija que tal o cual parte del mecanismo estatal adopte un comportamiento específicamente determinado, esa obligación se habrá ejecutado en caso de que se haya adoptado el comportamiento exigido específicamente por ella; en caso contrario, habrá que concluir que ha sido violada. En consecuencia, el *artículo 20* dispone que hay violación por un Estado de una obligación internacional que le exige observar un comportamiento específicamente determinado cuando el comportamiento adoptado de hecho por ese Estado no está en conformidad con el exigido por dicha obligación. Así se afirma claramente el principio según el cual, en derecho internacional, la violación de una obligación «de comportamiento» o «de medios» se realiza por la disconformidad del comportamiento adoptado con el comportamiento exigido por la obligación.

24) La Comisión ha considerado que, en el texto del artículo, conviene hablar de un comportamiento «específicamente determinado», a fin de hacer destacar efectivamente el tipo mismo de obligaciones internacionales de que se trata en el artículo, ya que, para que se pueda calificar a una obligación internacional de obligación «de comportamiento» o «de medios», no basta que la obligación exija del Estado un comportamiento determinado de cualquier forma. Por el contrario, es necesario que esa determinación sea bien precisa: en otras palabras, que la obligación determine de un modo «específico» lo

[51] Oficina Internacional del Trabajo, *Boletín Oficial*, vol. XLVI, N.º 2, Suplemento II, abril de 1963, párr. 416, pág. 175. La Comisión de Investigación estaba integrada por los Sres. E. Armand-Ugon, T. P .P. Goonetilleke y E. Castrén.

[52] El artículo 25 del Convenio completa el artículo 23 cuando exige que la ley imponga sanciones penales al hecho de exigir ilegalmente trabajo forzoso u obligatorio.

[53] Véase al respecto los casos citados por G. H. Hackworth en *Digest of International Law*, Wáshington (D. C.), U.S. Government Printing Office, 1942, vol. IV, págs. 562 y ss.

[54] Véase G. H. Hackworth, *op. cit.*, págs. 716 y ss.; A.-Ch. Kiss, *Répertoire de la pratique française en matière de droit international public*, París, C.N.R.S. 1965, vol. III, págs. 408 y ss.; S.I.O.I.-C.N.R., *La prassi italiana di diritto internazionale*, Dobbs Ferry (N. Y.), Oceana, 1970, 1.ª serie (1861-1887), vol. I, págs. 469 y 470.

[55] Véase los casos citados por G. H. Hackworth, *op. cit.*, págs. 533 y ss.; A.-Ch. Kiss, *op. cit.*, págs. 340 y 341; S.I.O.I.-C.N.R., *op. cit.*, págs. 384 y ss.

[56] H. Triepel, *op. cit.*, págs. 299.

[57] Véase R. Ago, «La regola del previo esaurimento dei ricorsi interni in tema di responsabilità internazionale», *Archivio di diritto pubblico*, mayo-agosto de 1938-XVI, Padua, CEDAM, 1938, vol. 3, fasc. 2, págs. 231 y ss.; y «Le délit international», *Recueil des cours de l'Académie de droit international de La Haye*, 1939-II, París, Sirey, 1947, t. 68, págs. 508 y ss. Véase asimismo, especialmente, G. Morelli, *Nozioni di diritto internazionale*, 7.ª edición, Padua, CEDAM, 1967, pág. 332; P. Reuter, «La responsabilité internationale», *Droit international public* (curso), París, Les Nouvelles Institutes 1955-1956, págs. 56 y ss.; A. P. Sereni, *Diritto internazionale*, Milán, Giuffrè, 1962, vol. III, págs. 1533 y ss. Para un examen de los aspectos particulares de la cuestión en relación con la actividad legislativa del Estado, véase Ch. de Visscher, «La responsabilité des Etats», *Bibliotheca Visseriana*, Leyden, Brill, 1924, t. II, pág. 97; E. Vitta, *La responsabilità internazionale dello Stato per atti legislativi*, Milán, Giuffrè, 1953, págs. 87 y ss.; A. S. Bilge, *La responsabilité internationale des Etats et son application en matière d'actes législatifs* (tesis N.º 471), Estambul, Tsitouris, impr. 1950, págs. 101 y ss.

que se exige de alguna otra parte del aparato estatal. La Comisión estimó igualmente que era preferible emplear la expresión global «un comportamiento» en vez de la doble expresión «una acción o una omisión», ya que existen casos, como el de una obligación que imponga al Estado que se abstenga de una «práctica» específicamente determinada, en los que el comportamiento adoptado por el Estado en violación de la obligación de que se trata consiste en una «serie» de acciones del mismo tipo y no en una acción particular. Finalmente, la Comisión ha llegado a la conclusión de que la fórmula «cuando el comportamiento de ese Estado no está en conformidad con el que de el exige esa obligación» —fórmula que sigue de cerca el texto del artículo 16 del proyecto— es la más adecuada para indicar cuándo se puede concluir que se ha realizado la violación de una obligación «de comportamiento» o «de medios». Se ha preferido esta fórmula en vez de otras como la de «por el solo hecho de que el Estado observe un comportamiento diferente del específicamente exigido» ya que, en opinión de la Comisión, expresa con más exactitud la idea de que es posible que el comportamiento adoptado no coincida de un modo, por decirlo así, absoluto con el comportamiento exigido por la obligación, sin que se pueda afirmar realmente por ello que la obligación ha sido violada. La acción o la omisión del Estado podría, por ejemplo, sobrepasar las exigencias mismas de la obligación. En un caso de este tipo, si las exigencias de la obligación quedasen perfectamente satisfechas por el comportamiento adoptado de hecho por el Estado, no se podría ciertamente encontrar en él una violación de la obligación de que se trata.

Artículo 21. — Violación de una obligación internacional que exige el logro de un resultado determinado

1. Hay violación por un Estado de una obligación internacional que le exige el logro, por el medio que elija, de un resultado determinado si el Estado, mediante el comportamiento observado, no logra el resultado que de él exige esa obligación.

2. Cuando un comportamiento del Estado haya creado una situación que no esté en conformidad con el resultado que de él exige una obligación internacional, pero la obligación permita que ese resultado o un resultado equivalente pueda no obstante lograrse mediante un comportamiento ulterior del Estado, sólo hay violación de la obligación si el Estado tampoco logra mediante su comportamiento ulterior el resultado que de él exige esa obligación.

Comentario

1) El artículo 21 tiene por objeto determinar la manera de llegar a la conclusión de que se ha violado una obligación internacional que se limita a exigir que un Estado logre una determinada situación, un resultado determinado, dejándole para ello en libertad de elegir los medios. Estas obligaciones, llamadas «de resultado», son mucho más frecuentes en derecho internacional que en derecho interno, precisamente por la naturaleza específica de los sujetos del derecho de gentes. Como se pone de relieve en el comentario al artículo 20, los mandatos del derecho internacional se detienen en efecto en muchos casos, sobre todo en aquellos en que su ejecución debe realizarse dentro del marco interno del Estado, en las fronteras exteriores del aparato estatal; las obligaciones internacionales de esa naturaleza se limitan en la mayoría de los casos, por respeto a la libertad interior del Estado, a pedir a éste que obtenga el resultado requerido por tales obligaciones, pero sin exigir que ese resultado se obtenga mediante acciones u omisiones específicamente determinadas por esas mismas obligaciones.

2) Las obligaciones internacionales «de resultado» no requieren, pues, del Estado un comportamiento específicamente determinado o, si se prefiere, un comportamiento de órganos estatales específicamente designados. Dicho esto, siempre cabe establecer, en el amplio y variado conjunto de las obligaciones internacionales llamadas «de resultado», distinciones suplementarias según el grado variable de permisividad en cuanto a la obtención del resultado perseguido por la obligación. Esta permisividad puede manifestarse, en primer lugar, en una libertad inicial de elección. Hay casos en que la obligación internacional no da la menor indicación sobre los medios que el Estado puede utilizar para lograr el resultado perseguido por la obligación, pero igualmente existen casos en que la obligación, aun no exigiendo específicamente que se utilice un medio determinado, manifiesta una preferencia por un medio dado, subrayando que tal medio parece en definitiva el más apto para lograr el resultado que la obligación exige del Estado. Para los efectos que aquí interesen, esta diferencia no entraña consecuencias. En uno y otro caso, si la libertad de acción que se deja al Estado se refiere sólo a la elección inicial del medio que debe utilizarse, es evidente que, una vez hecha esta elección, o bien se habrá alcanzado el resultado perseguido por la obligación, o bien se habrá violado definitivamente la obligación de que se trate.

3) Sin embargo, la permisividad en cuanto a los medios que caracteriza a las obligaciones internacionales «de resultados» se manifiesta también en ocasiones en la posibilidad que se ofrece al Estado de poner remedio *a posteriori* a los efectos de un comportamiento inicial que ha conducido a una situación contraria al resultado perseguido por la obligación. Por consiguiente, cabe que el derecho internacional no requiera más que un resultado final, no sólo dejando al Estado en libertad de elegir inicialmente los medios que deban utilizarse, sino también permitiéndole, si no ha conseguido el resultado con el primer medio elegido, utilizar otro medio a tal fin. En todas las obligaciones correspondientes a este segundo grupo de obligaciones «de resultado» se advierte que se concede al Estado que ha observado primero un comportamiento activo o pasivo contrario al resultado exigido de él por la obligación una nueva posibilidad de ejecutar la obligación de que se trate. En otras palabras, en determinadas condiciones y siempre que el resultado no se haya hecho definitivamente irrealizable como consecuencia del comportamiento inicial, esas obligaciones permiten que el Estado ponga remedio a la situación producida provisionalmente y logre, aunque sea con retraso, tal resultado, recurriendo excepcionalmente a un comportamiento distinto, capaz de eliminar las consecuencias del primero.

4) En los casos a que se ha aludido, la posibilidad de poner remedio *a posteriori* a los efectos negativos de un primer comportamiento estatal implica la libertad inicial de elección de los medios. Pero no siempre ocurre así. Existen otros casos en que la posibilidad de obtener un resultado que sea conforme al exigido por la obligación internacional corrigiendo, por otro medio, el resultado no conforme que se ha producido momentáneamente no se concede al Estado únicamente en las hipótesis en que éste disponía de libertad inicial de elección entre diferentes medios normales de ejecución de la obligación. El Estado puede gozar de esa facultad incluso si al principio no disponía de verdadera libertad de elección. En ese caso, la facultad ulterior de remediar, mediante un nuevo comportamiento, las consecuencias de la acción u omisión iniciales es precisamente lo que pone de relieve el margen discrecional de que dispone el Estado; esa facultad ulterior es lo que, incluso si el contenido de la obligación permitía abrigar dudas a ese respecto, hace que se incluya tal obligación entre las obligaciones «de resultado» y no entre las «de comportamiento» o «de medios» [58].

5) Existen incluso obligaciones internacionales «de resultado» tan liberales que el Estado no sólo puede lograr el resultado perseguido por la obligación poniendo remedio mediante un nuevo comportamiento a las consecuencias provisionalmente inaceptables de su proceder inicial, sino que incluso puede cumplir su obligación obteniendo un resultado sustitutivo. En semejante hipótesis, la facultad que la obligación ofrece al Estado de remediar la situación *a posteriori* no se extiende tan sólo, como en los casos precedentes, a la obtención tardía del mismo resultado, sino que incluye la posibilidad de cumplir la obligación logrando un resultado que en cierto modo se considere equivalente al que el primer comportamiento del Estado hubiera hecho inasequible.

6) Al buscar ejemplos que ofrecer, hay que referirse en primer lugar a la hipótesis en que todo lo que se desprende de la obligación es la libertad inicial de elección de los medios que deban utilizarse para su cumplimiento. A veces el propio texto del tratado, al imponer ciertas obligaciones, indica expresamente que se deja al arbitrio del Estado la elección de los medios apropiados para alcanzar el fin a que tienden esas obligaciones. Por ejemplo, el artículo 14 del Tratado por el que se instituyó la Comunidad Europea del Carbón y del Acero [59] dice que

> Las recomendaciones implicarán obligación en cuanto a los fines que persigan, pero dejarán a aquellos a quienes vayan dirigidas la elección de los medios apropiados para alcanzar esos fines.

El tercer párrafo del artículo 189 del Tratado por el que se creó la Comunidad Económica Europea [60] dispone asimismo que

> La orden obliga al Estado miembro a quien va dirigida por lo que respecta al resultado que se persigue, dejando a salvo la competencia de los órganos nacionales en cuanto a la forma y a los medios.

Por otra parte, la plena libertad de elección de que disfruta el Estado se desprende a veces del hecho de que la obligación internacional generalmente exige que los Estados a los que vincula adopten «todas las medidas apropiadas» para alcanzar cierto resultado, sin especificar en absoluto cuáles son tales medidas. Así, por ejemplo, el párrafo 1 del artículo 2 de la Convención Internacional de 1965 sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial [61] dice que

> Los Estados partes condenan la discriminación racial y se comprometen a seguir, por todos los medios apropiados y sin dilaciones, una política encaminada a eliminar la discriminación racial [...].

Análogamente, el párrafo 2 del artículo 22 de la Convención de Viena sobre relaciones diplomáticas [62], de 1961, prescribe, en relación con la protección de los órganos representativos de otros Estados, que

> El Estado receptor tiene la obligación especial de adoptar todas las medidas adecuadas para proteger los locales de la misión contra intrusión o daño y evitar que se turbe la tranquilidad de la misión o se atente contra su dignidad

Y el artículo 29 de la misma Convención dispone que «El Estado receptor [. . .] adoptará todas las medidas adecuadas para impedir cualquier atentado contra su persona [el agente diplomático], su libertad o su dignidad». Utilizan un lenguaje casi idéntico el párrafo 3 del artículo 31 y el artículo 40 de la Convención de Viena sobre relaciones consulares [63], de 1963, el párrafo 2 del artículo 25 y el artículo 29 de la Convención de 1969 sobre las Misiones Especiales [64] y el apartado *a* del párrafo 2 del artículo 23 y el artículo 28 de la Convención de Viena de 1975 sobre la representación de los Estados en sus relaciones con las organizaciones internacionales de carácter universal [65].

7) En ciertos casos, quizás más frecuentes, la libertad de opción reconocida al Estado se desprende implícitamente del hecho de que la obligación internacional se limita a fijar el resultado que ha de alcanzarse, sin que el texto donde figura consignada esa obligación mencione

---

[58] Es bastante poco corriente que las normas, incluso convencionales, que imponen al Estado obligaciones internacionales mencionen expresamente la posibilidad que le dejan, en ciertos casos, de remediar *ex post facto* la situación a que puede haber llevado, inicialmente, una acción u omisión de sus órganos que sea contraria a la consecución del resultado internacionalmente requerido. Normalmente, la interpretación de la cláusula pertinente en función del conjunto de disposiciones de la convención que la contiene, o según su *ratio* o su espíritu, o incluso a la luz de las normas aplicables del derecho internacional consuetudinario, es lo que permitirá determinar si una obligación dada puede o no ser excepcionalmente cumplida mediante un comportamiento distinto en el caso de qué el comportamiento inicialmente seguido no hubiera producido el resultado exigido.

[59] Naciones Unidas, *Recueil des Traités*, vol. 261, pág. 141. Para una versión española, véase *Textos básicos de la organización internacional* (seleccionados y anotados por José M. Cordero Torres), Madrid, Instituto de Estudios Políticos, 1955, pág. 238.

[60] Naciones Unidas, *Recueil des Traités*, vol. 294, pág. 17. Para una versión española, véase Servicio de Estudios del Banco Urquijo, *El Mercado Común Europeo, Estudio y textos*, 2.ª ed., Madrid, 1958, pág. 262.

[61] Para la referencia, véase la nota 33.

[62] *Idem.*, nota 40.

[63] *Idem*, nota 42.

[64] Resolución 2530 (XXIV) de la Asamblea General, anexo.

[65] *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.º de venta: S.75.V.12), pág. 205.

para nada los medios por los que se obtendrá ese resultado. Así ocurre, por ejemplo, en la Convención para la protección de los derechos humanos y de las libertades fundamentales [66] y en ciertos convenios internacionales del trabajo. En muchos otros textos figuran también disposiciones del mismo carácter. Así, por ejemplo, las disposiciones convencionales por las cuales los Estados se obligan a otorgar a otros Estados el trato de la nación más favorecida en una esfera convenida de relaciones se limitan normalmente a indicar el fin que ha de alcanzarse, sin precisar los medios por los cuales debe ser alcanzado. Esta situación es normal en lo que se refiere a las obligaciones internacionales de origen consuetudinario y a las obligaciones internacionales convencionales concernientes a la protección de los extranjeros [67], obligaciones cuyo cumplimiento y cuya violación presentan además aspectos particulares que serán examinados en relación con el artículo 22 del proyecto.

8) Tampoco faltan en derecho internacional ejemplos de obligaciones que, sin exigir la utilización de un medio específicamente determinado, manifiestan, no obstante, una preferencia por cierto medio. Basta citar, por ejemplo, el párrafo 1 del artículo 2 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales [68] que dispone que

> Cada uno de los Estados Partes en el presente Pacto se compromete a adoptar medidas [...] para lograr progresivamente, por todos los medios apropiados, inclusive en particular la adopción de medidas legislativas, la plena efectividad de los derechos aquí reconocidos,

o el párrafo 2 del artículo 2 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos [69], según el cual

> Cada Estado parte se compromete a adoptar, con arreglo a sus procedimientos constitucionales y a las disposiciones del presente Pacto, las medidas oportunas para dictar las disposiciones legislativas o de otro carácter que fueren necesarias para hacer efectivos los derechos reconocidos en el presente Pacto y que no estuviesen ya garantizados por disposiciones legislativas o de otro carácter.

No cabe duda de que, en esos casos, el medio legislativo se indica expresamente en el plano internacional como el más normal, el más apropiado para alcanzar los fines a que se refiere el Pacto. Pero no se impone específicamente, no se exige de modo exclusivo que se recurra a ese medio; el Estado tiene libertad de utilizar, si lo desea, otro distinto, en la medida en que también le permita lograr *in concreto* el pleno ejercicio de los derechos individuales a que se refiere el Pacto. Todos estos ejemplos, como los citados en los párrafos que anteceden del presente comentario, corresponden a la hipótesis de que la obligación deje en cualquier caso al Estado en libertad inicial de elegir los medios que deben utilizarse para obtener el resultado exigido por esa obligación.

9) En cambio, otros ejemplos ilustrarán la hipótesis de una obligación internacional que el Estado puede todavía cumplir excepcionalmente utilizando un nuevo medio de obtener el resultado exigido, en el caso de que no hubiera tenido éxito el comportamiento observado inicialmente. A este respecto, conviene mencionar, en primer lugar, los casos en que tal permisividad suplementaria no hace más que sumarse a la normal libertad de opción inicial en cuanto a los medios que han de emplearse para cumplir la obligación. Esa libertad de opción inicial, como se ha visto, caracteriza por ejemplo la mayoría de las obligaciones internacionales relativas a la protección de los derechos humanos. Cuando el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos dispone que «Toda persona tendrá derecho a salir libremente de cualquier país, incluso del propio» (párrafo 2 del artículo 12), que «Todo ser humano tiene derecho, en todas partes, al reconocimiento de su personalidad jurídica» (artículo 16) o que «Toda persona tiene derecho a asociarse libremente con otra, incluso el derecho a fundar sindicatos y afiliarse a ellos para la protección de sus intereses» (párrafo 1 del artículo 22), lo primero que se desprende del objeto mismo de esas disposiciones y de su formulación es que el Estado tiene libertad para adoptar las medidas que crea más apropiadas, en las circunstancias del caso, a fin de garantizar a los particulares esas libertades y esos derechos. Tiene incluso la posibilidad de no adoptar ninguna medida, siempre que se consiga concretamente el resultado apetecido, a saber, que cualquier hombre o mujer que desee salir del país sea de hecho libre de marcharse, que no se le niegue la personalidad jurídica, que no se pongan trabas a su libertad de asociación, etc. Pero del conjunto del Pacto se desprende además otra conclusión. Si el Estado ha optado, por ejemplo, por cumplir sus obligaciones por la vía administrativa, la decisión negativa que pueda adoptar en cuanto al derecho de una persona la primera autoridad llamada a pronunciarse al respecto no suele imposibilitar de manera definitiva la realización por el Estado del resultado que de él se exige internacionalmente. Ese resultado podrá considerarse alcanzado incluso aunque haya tenido que intervenir una autoridad superior para anular la decisión de la primera y aunque sólo en virtud de esa acción ulterior haya logrado el interesado que se respete el derecho que pretendía ejercitar [70].

---

[66] Para la referencia, véase la nota 24 *supra*.

El artículo 1 de la Convención dispone que «Las Altas Partes Contratantes reconocen a toda persona dependiente de su juridicción los derechos y libertades definidos en el título I de la presente Convención». Ahora bien, los artículos del título I están redactados como sigue: «Nadie puede ser mantenido en esclavitud ni servidumbre» (párrafo 1 del artículo 4); «Nadie puede ser obligado a realizar un trabajo forzado u obligatorio» (párrafo 2 del artículo 4); «Toda persona tiene derecho a la libertad y a la seguridad [...] » (párrafo 1 del artículo 5), etc. Se deduce implícitamente que el Estado es libre de elegir los medios que estime más aptos para garantizar que una persona no pueda ser mantenida en esclavitud, que su seguridad esté protegida, etc.

[67] Por ejemplo, en el *Asunto de los fosfatos de Marruecos (excepciones preliminares)*, el Gobierno italiano subrayó en su Memoria:

> «La potencia protectora puede elegir esos medios, puede establecerlos de la manera que estime más apropiada según la organización de los poderes públicos del Protectorado; pero es preciso que esos medios sean aptos para garantizar a los extranjeros el trato conforme a las convenciones internacionales y a los derechos adquiridos.» (*Répertoire des décisions et des documents de la procédure écrite et orale de la Cour permanente de justice internationale et de la Cour internationale de Justice*, publicado bajo la dirección de P. Guggenheim, serie I, Corte Permanente de Justicia Internacional, vol. I, *Droit international et droit interne*, por K. Marek, Ginebra, Droz, 1961, pág. 679.).

[68] Resolución 2200 A (XXI) de la Asamblea General, anexo.

[69] *Ibid.*

[70] Si subsistieran dudas en cuanto al fundamento de esta conclusión, el hecho de que el Pacto comprenda una disposición

10) A falta de una disposición expresa al respecto, esa conclusión podrá deducirse del contexto del acuerdo, de su espíritu, de su fin y su objeto y, finalmente, de las normas consuetudinarias en el marco de las cuales se sitúa la interpretación del acuerdo. Considérese, a título de ejemplo, el párrafo 1 del artículo III del Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio (GATT) [71], que dice lo siguiente :

> Las partes contratantes reconocen que los impuestos y otras cargas interiores [...] no deberían aplicarse a los productos importados o nacionales de manera que se proteja la producción nacional,

y el párrafo 2 de ese mismo artículo dispone :

> Los productos del territorio de toda parte contratante importados en el de cualquier otra parte contratante no estarán sujetos, directa ni indirectamente, a impuestos u otras cargas interiores, de cualquier clase que sean, superiores a los aplicados, directa o indirectamente, a los productos nacionales similares [...].

Estas disposiciones no incluyen ninguna cláusula que prevea expresamente la conclusión indicada más arriba. Con todo, su finalidad, su razón de ser es evitar que los productos nacionales puedan llegar a ser objeto concretamente de una protección a expensas de los productos extranjeros similares. Se exige del Estado parte en el Acuerdo que, en última instancia, obtenga el resultado de que los productos extranjeros no se hallen en situación desventajosa en el mercado interior por estar sujetos a una imposición fiscal más severa que los productos nacionales. Así pues, esas disposiciones no se pueden interpretar en el sentido de que exigen que se prohíba absolutamente todo acto, incluso provisional, de imposición equivocada de un producto extranjero. Si en algún momento se aplicara a uno de estos productos un tipo impositivo diferente del aplicable a un producto nacional similar y se produjera una exacción indebida del impuesto, se alcanzará igualmente el resultado a que se refieren las obligaciones enunciadas en los artículos citados si el Estado procura anular o reducir en la debida proporción el impuesto discriminatorio y restituir las cantidades abusivamente percibidas. De este modo se garantizará también la consecución del fin buscado, a saber, la igualdad de trato entre productos extranjeros y productos nacionales [72]. Considérese, en otras esferas, una de las muchas convenciones que prevén la asistencia judicial entre Estados, o la extradición de los culpables de ciertos delitos, o las convenciones que imponen el castigo de los responsables de una práctica de esclavitud o de *apartheid*, de los autores de actos de genocidio, terrorismo, etc. Es evidente que la omisión que pueda cometer una primera autoridad administrativa o judicial que haya denegado la asistencia convenida o la extradición debida, o que no haya aplicado el castigo previsto, no representa necesariamente una violación definitiva de las obligaciones de que se trata. Se considerará todavía que se ha logrado el resultado que exigen esas obligaciones si una autoridad superior interviene para corregir los efectos del comportamiento de la primera autoridad estatal que interviene en el caso considerado.

11) Todos los ejemplos antes mencionados [73] de obligaciones internacionales que permiten que el Estado remedie con un comportamiento ulterior las consecuencias que no se ajusten a la obligación dimanante de un comportamiento inicialmente adoptado se refieren a obligaciones previstas en convenciones internacionales. Pero ni que decir tiene que existen casos igualmente válidos entre las obligaciones internacionales de origen consuetudinario: por ejemplo, la obligación consuetudinaria que exige que el Estado detenga y castigue a los culpables de un atentado contra una personalidad oficial extranjera que esté en el territorio de dicho Estado, así como a los culpables de un ataque contra la sede de una misión diplomática, o a las personas que, con sus manifestaciones escritas, hayan atentado contra la dignidad de un Jefe de Estado extranjero. Sería a todas luces excesivo afirmar que esas obligaciones podrán tenerse sin más por incumplidas si, por ejemplo, los miembros de una policía local dejan escapar a dichos culpables, o si un tribunal de primera instancia los absuelve. El resultado que exigen esas obligaciones internacionales consuetudinarias es, en definitiva, que la justicia detenga a las personas culpables, ya sea con ayuda de la policía local o con la intervención de la policía central a falta de la primera, y que esas personas sean debidamente castigadas, aun cuando lo sean por un tribunal de segunda o de tercera instancia. En otras palabras, seguirá considerándose que se ha alcanzado el resultado previsto por la obligación aun

(apartado *c* del párrafo 1 del artículo 41) sobre el agotamiento de los medios de recurso internos bastaría para disiparlas. Una conclusión análoga se impone, naturalmente, en el caso de todas las obligaciones establecidas en convenciones que contienen una cláusula expresa de este género como la Convención para la protección de los derechos humanos y de las libertades fundamentales (para la referencia, véase la nota 24 *supra*) (artículo 26), o la Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial (para la referencia, véase la nota 33 *supra*) (párrafo 3 del artículo 11 y apartado *a* del párrafo 7 del artículo 14). La razón de ello es que esa cláusula tiene precisamente por efecto impedir que conste como inalcanzado definitivamente el resultado exigido del Estado por la obligación a que se refiere mientras subsista la posibilidad de obtener ese resultado por alguno de los demás medios de que dispone el Estado. Sin embargo, sería un error pensar que la conclusión expuesta sólo está justificada en los casos, comprendidos en las disposiciones específicas del artículo 22 del proyecto que se examina, en que la convención de la que dimanan determinadas obligaciones contiene una cláusula por la que se dispone de manera expresa que no se puede culpar internacionalmente al Estado del incumplimiento de sus obligaciones mientras no se hayan agotado los medios de recurso internos.

[71] GATT, *Instrumentos básicos y documentos diversos*, vol. IV (N.º de venta: GATT/1969-1).

[72] Compárese, desde este punto de vista, la obligación internacional a que se hace referencia con, por ejemplo, la obligación enunciada en el artículo 34 de la Convención de Viena sobre relaciones diplomáticas (para la referencia, véase la nota 40 *supra*) el cual dispone que «El agente diplomático estará exento de todos los impuestos y gravámenes personales o reales, nacionales, regionales o municipales». En este caso, la *ratio* de la obligación es muy distinta. La Convención exige que, para salvaguardar el interés fundamental del libre ejercicio de la función que le ha sido confiada, no se entorpezca la actividad del agente diplomático mediante la aplicación de medidas fiscales, al igual que no debe entorpecerse su actividad con la aplicación de medidas de policía, de jurisdicción, etc. Por ello, el agente diplomático no debe ser objeto de ningún acto indebido de exacción de impuestos. Esta obligación, a diferencia de la que se examina en el texto, es una de las que imponen al Estado un comportamiento de omisión específico y que han sido tratadas en el artículo 20; el Estado no puede considerar que ha cumplido su deber internacional por el hecho de haber restituido al agente diplomático las cantidades indebidamente exigidas o de haber liberado al diplomático indebidamente detenido, etc.

[73] Párrs. 9 y 10 *supra*.

cuando una primera medida contraria a lo exigido haya sido corregida por una medida ulterior capaz de eliminar las consecuencias de la primera.

12) Las obligaciones internacionales que sólo exigen cierto resultado pueden revestir una forma aún más permisiva que la que consiste en conceder al Estado la libre elección inicial de los medios para alcanzar el resultado perseguido, o también la que le permite obtener ese resultado eliminando completamente mediante un nuevo comportamiento las consecuencias de un posible comportamiento inicial contrario a la obtención de dicho resultado. Existen casos en que la obligación internacional admite que, si el comportamiento inicial ha hecho inalcanzable el resultado principal exigido, el Estado tenga aún la posibilidad de considerar que ha cumplido si obtiene un resultado sustitutivo. Considérese, por ejemplo, la obligación de derecho internacional consuetudinario que exige del Estado que ejerza cierta vigilancia para prevenir los atentados contra la persona o los bienes de los extranjeros. El Estado, si no ha podido impedir en un caso concreto que se produzca un atentado de esta índole, tiene aún la posibilidad de cumplir su obligación ofreciéndose a reparar el daño sufrido por el extranjero víctima del atentado. Del párrafo 1 del artículo 9 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos [74], que dispone entre otras cosas que «nadie podrá ser sometido a detención o prisión arbitrarias», se desprende una conclusión análoga. La obligación así enunciada debe examinarse junto con los párrafos 4 y 5 del mismo artículo, que disponen, respectivamente: «Toda persona que sea privada de libertad en virtud de detención o prisión tendrá derecho a recurrir ante un tribunal, a fin de que éste decida a la brevedad posible sobre la legalidad de su prisión y ordene su libertad si la prisión fuera ilegal», y «Toda persona que haya sido ilegalmente detenida o presa tendrá el derecho efectivo a obtener reparación». Esta yuxtaposición pone de relieve que el Estado podrá considerar que ha obrado en conformidad con sus deberes internacionales incluso en caso de que, no habiendo obtenido el resultado principal a que se refiere la obligación enunciada en el artículo 9, haya alcanzado no obstante en su lugar el resultado de reparar el daño causado a la persona víctima de una detención o prisión indebidas [75].

13) Una vez comprobada la existencia de una variada gama de obligaciones internacionales «de resultado», hay que analizar cómo se determina en derecho internacional, en las diversas hipótesis descritas, la violación de una obligación internacional de esa índole. Esta tarea es mucho menos sencilla que la que debe llevarse a cabo en el caso de las obligaciones «de comportamiento» o «de medios» consideradas en el artículo 20, en el que la existencia de la violación se desprende simplemente de una comparación entre el comportamiento adoptado de hecho por el Estado y el comportamiento que estaba específicamente obligado a adoptar. En los casos de las obligaciones internacionales que se consideran en el presente artículo se trata más bien de comparar el resultado exigido por la obligación internacional con el resultado concreta y definitivamente obtenido por el comportamiento o los comportamientos del Estado. No obstante, para determinar cómo se establece en derecho internacional la existencia de una violación de una obligación «de resultado» hay que recurrir, una vez más, a la práctica de los Estados y a la jurisprudencia internacional en la materia, así como a las opiniones expresadas sobre el particular por los tratadistas.

14) A este respecto, resultan una vez más especialmente ilustrativas las posiciones adoptadas por los Estados en lo relativo a la posibilidad de concluir que el ejercicio o la falta de ejercicio de una actividad legislativa ha constituido violación de una obligación internacional. Por ejemplo, algunos Estados que, como Suiza y Polonia, se pronunciaron a este respecto en sus respuestas al punto III, N.º 1, de la solicitud de información que les dirigió el Comité Preparatorio de la Conferencia de codificación de 1930, destacaron precisamente que en el caso de que una obligación internacional sólo exigiese del Estado que garantizase, mediante un comportamiento libre, cierto resultado, la promulgación o falta de promulgación de una ley de contenido determinado no es más que uno de varios medios de obtener un resultado que por sí solo es decisivo para concluir que existe una violación de la obligación [76]. Las respuestas de los Gobiernos suizo y polaco confirman también que, mientras el Estado no haya dejado de garantizar concretamente el resultado exigido por una obligación internacional, el hecho de no haber adoptado ninguna medida determinada, que habría parecido particularmente idónea a tal efecto, y en especial de no haber promulgado una ley, no puede reprochársele como violación de la obligación [77].

[74] Resolución 2200 A (XXI) de la Asamblea General, anexo.

[75] Además, como antes se ha indicado (véase la nota 70), el Pacto enuncia en el apartado *c* del párrafo 1 del artículo 41 una disposición general sobre el agotamiento de los medios de recurso internos como condición para que el Comité de Derechos Humanos pueda examinar «las comunicaciones en que un Estado Parte alegue que otro Estado Parte no cumple las obligaciones que le impone este Pacto». Ahora bien, cualquier medio de recurso interno puede poner término a una detención o prisión arbitrarias y dar lugar a la reparación del daño causado, pero ciertamente no puede impedir que la detención o la prisión arbitrarias se hayan producido. La reparación del daño causado, evidentemente, no es más que un resultado sustitutivo en lugar del resultado principal, que es el de impedir la detención o prisión arbitrarias.

[76] Como se ha observado antes (véase art. 20, párr. 19 del comentario), el Gobierno suizo subrayó la necesidad de matizar la respuesta a la pregunta de si debe considerarse que el Estado incurre en responsabilidad cuando «deja de adoptar las disposiciones legislativas necesarias para la ejecución» de sus obligaciones. Sólo respondió afirmativamente en la hipótesis de que un acuerdo internacional obligase de modo expreso a las partes a adoptar medidas legislativas determinadas. En los demás casos, observó que «lo que compromete la responsabilidad del Estado no es el hecho de no promulgar una ley, sino en realidad el hecho de que ese Estado no está en condiciones de cumplir, por cualquier medio que sea, sus obligaciones internacionales». (Sociedad de las Naciones, *op. cit.*, pág. 25.)

El Gobierno polaco hizo en su respuesta una distinción entre el caso excepcional y raro en que el Estado hubiera «contraído el compromiso internacional de promulgar disposiciones concretas en un plazo determinado» y «todos los demás casos». Según indicó, sólo en el primer caso «el hecho de que no se hayan promulgado esas disposiciones en dicho plazo constituye un delito», mientras que en los demás «el simple hecho de no haber promulgado por negligencia las prescripciones no entraña responsabilidad internacional». (*Ibid.*, págs. 28 y 29.)

[77] En la respuesta del Gobierno suizo se lee, en efecto, que «incluso en ausencia de una ley que permita a un Estado garantizar sin más

15) Otras declaraciones que se encuentran en la práctica internacional confirman también el fundamento de la conclusión de que, si el Estado obtiene el resultado internacionalmente exigido, poco importa entonces que lo haya logrado mediante la promulgación de una ley o por cualquier otro medio. Cabe mencionar a este respecto la carta dirigida el 18 de octubre de 1929 al Gobierno del Estado Libre de Irlanda por el Director General de la Oficina Internacional del Trabajo, A. Thomas, en respuesta a la pregunta formulada por dicho Gobierno, a saber, si la promulgación de una ley se exigía o no específicamente para ejecutar los preceptos de los artículos 2, 3 y 4 del Convenio N.º 14 de la OIT relativo al descanso semanal en las empresas industriales, habida cuenta de que en la práctica irlandesa ya se concedía a los trabajadores industriales un período de descanso de 24 horas. Tras recordar que el método más corriente para garantizar de modo efectivo la aplicación del Convenio era la adopción de medidas legislativas a tal efecto, el Director General de la Oficina Internacional del Trabajo destacaba en su carta que el Estado quedaba libre de seguir el método que le pareciese más indicado en las circunstancias del caso, con la sola condición de que tal método garantizase concretamente el resultado de una aplicación efectiva de los preceptos del Convenio [78].

16) Los tratadistas también han concentrado su atención en el problema tal como se presenta respecto del ejercicio o la falta de ejercicio de una actividad legislativa. Sostienen con mucha firmeza que a ningún Estado que haya garantizado concretamente el resultado exigido de él por una obligación internacional puede reprocharse la violación de esa obligación por el hecho de haber llegado a ese resultado sin recurrir para ello a la promulgación de una ley y que, en general, la ausencia de la actividad legislativa no es suficiente en sí para conluir que se ha violado la obligación mientras no pueda afirmarse que el Estado ha dejado de lograr concretamente el resultado de que se trate [79]. Algunos autores han puesto de manifiesto que esos principios no son sino la consecuencia necesaria de la distinción entre las obligaciones que exigen del Estado la adopción de un comportamiento específicamente determinado y las que sólo exigen de él la obtención de un resultado [80].

17) Por lo que respecta a la cuestión de si la adopción por el Estado de una medida que parezca obstaculizar la realización del resultado previsto por la obligación internacional no bastará por sí sola para decidir que ha habido una violación de la obligación, en la práctica de los Estados no abundan las posiciones explícitas. En las respuestas de los gobiernos al punto III, N.º 1, de la solicitud de información del Comité Preparatorio de la Conferencia de 1930 influyó necesariamente, a este respecto, la forma en que estaba redactaba la pregunta. Muchos países se limitaron, pues, a responder afirmativamente, sin dar precisiones en cuanto al alcance de la conformidad expresada de ese modo. Mas sería completamente erróneo creer que con tales respuestas esos gobiernos hayan querido manifestar la convicción de que, en caso de actividad estatal en la esfera legislativa, el Estado ya incurre en todos los casos en responsabilidad internacional con la promulgación de la ley. Antes al contrario, la respuesta del Gobierno de Sudáfrica, por ejemplo [81], muestra que dicho Gobierno entendió que la pregunta se refería a la aplicación y no a la promulgación de la ley. Por otra parte, los Gobiernos británico y suizo declararon explícitamente que, en su opinión, no podía llegarse sin más a la conclusión de que se había violado una obligación internacional por el mero hecho de la adopción de una medida, tal como la promulgación de una ley, que obstaculizase la ejecución de la obligación [82]. La opinión manifestada por estos dos Gobiernos

la ejecución de sus obligaciones, no podrá considerarse que existe un hecho o acto contrario al derecho de gentes mientras no se haya producido una circunstancia que menoscabe los derechos de otros Estados» (*ibid.*, pág. 29). Y en la continuación de la respuesta del Gobierno polaco se dice que la responsabilidad «no existe sino cuando las autoridades o los tribunales de un Estado determinado deniegan el ejercicio de los derechos dimanados de sus compromisos internacionales, a falta del correspondiente precepto interno. Hasta entonces no hay prueba de que la promulgación de esos preceptos sea indispensable, de que las autoridades y los tribunales, por ejemplo, dictaran fallos incompatibles con los compromisos internacionales del Estado; debe dejarse al arbitrio del propio Estado decidir si es necesaria la promulgación de una ley especial, de un decreto o de una circular.» (*Ibid.*). La respuesta del Gobierno británico al mismo punto de la solicitud de información del Comité Preparatorio de la Conferencia de 1930 daba ejemplos de obligaciones para la ejecución de las cuales la adopción de medidas legislativas constituía el medio adecuado y, verosímilmente, indispensable. Pero en ella se destacaba claramente que, habida cuenta de la característica de esas obligaciones, que sólo requerían la obtención de un resultado, la falta de adopción de las medidas legislativas correspondientes no debía considerarse en cuanto tal como una violación de dichas obligaciones. Sólo podría comprobarse la violación cuando, verosímilmente por la falta de disposiciones legislativas oportunas, resultase concretamente que el Estado no estaba en condiciones de obtener el resultado exigido por la obligación.

[78] Se decía en la carta de A. Thomas,

«El Convenio deja considerable libertad a los gobiernos que lo ratifican [...]. Por consiguiente, todo gobierno puede aplicar, en virtud del Convenio, cualquier sistema que merezca su aprobación, y la práctica existente en el Estado Libre de Irlanda correspondería indudablemente a los requisitos del Convenio [...] Incumbe al gobierno que ha contraído una obligación internacional al adherirse al Convenio considerar las medidas que, en su opinión, puedan darle efectiva aplicación [...]. El curso que se ha seguido más corrientemente consiste en adoptar leyes que impongan el descanso semanal obligatorio en los establecimientos industriales [...]. Bastaría, sin embargo, que se adoptaran disposiciones que se limiten a dar fuerza de ley a la práctica existente [...]. Corresponde, pues, al Gobierno del Estado Libre de Irlanda considerar cuál de estos métodos se adapta mejor a las circunstancias del caso. Cualquiera de ellos [...] implicaría el efectivo cumplimiento del Convenio.» (Oficina Internacional del Trabajo, *Boletín Oficial*, vol. XIV, N.º 3, 31 de diciembre de 1929, págs. 131 y 132.) Véase también, *Código Internacional del Trabajo, 1955 (op. cit.)*, pág. 327, nota 464.

[79] Véase, en particular Triepel, *op. cit.*, págs. 301 y 302; de Visscher, *loc. cit.*, pág. 97; E. Jiménez de Aréchaga, «International Responsibility», *Manual of Public International Law*, ed. por M. Sørensen, Londres, Macmillan, 1968, pág. 545.

[80] Véase, por ejemplo, Bilge, *op. cit.*, págs. 103 y 104; Vitta, *op. cit.*, págs. 95 y ss.

[81] El Gobierno de Pretoria indicaba que el Estado incurría en responsabilidad al «aplicar disposiciones legislativas incompatibles ya sea con las disposiciones de un tratado celebrado con otro Estado, ya sea son sus demás obligaciones internacionales» (Sociedad de las Naciones, *op. cit.*, pág. 25).

[82] El Gobierno británico afirmó: «La aplicación de la legislación, y no la aprobación de esa legislación, hace incurrir a los Estados en responsabilidad» (*ibid.*, pág. 27), y el Gobierno suizo sostuvo que «como tesis general [...] no hay que fijarse en las leyes en cuanto tales

(Continúa en la página siguiente.)

sólo se refería, como la solicitud de información a que respondían, a la responsabilidad por la violación de obligaciones relativas al trato de particulares extranjeros, que de hecho no son sino obligaciones que requieren exclusivamente la obtención de un resultado. Si sus respuestas se hubieran referido a la violación de obligaciones relativas a cualquier otra esfera en general, habrían sido sin duda más matizadas [83]. Puede admitirse, por consiguiente, que la labor de codificación de 1929 y 1930 no proporciona elementos suficientes para determinar con seguridad cuál era, según la convicción de los Estados, la solución que debía darse a la cuestión planteada en el presente párrafo. Pero lo que se desprende de esa labor no es ciertamente incompatible con la conclusión de que, cuando una obligación internacional sólo persigue la obtención por el Estado de un resultado concreto, no cabe considerar que se ha violado esta obligación por el solo hecho de que el Estado haya promulgado una ley capaz de obstaculizar la obtención del resultado perseguido.

18) Las dificultades que experimentan a este respecto algunos autores de obras científicas quizá obedezcan, en realidad, a que no han tenido presente la distinción que debe hacerse entre las diversas clases de obligaciones y que se han preguntado indistintamente, en relación con el conjunto de las obligaciones, la cuestión de si la promulgación de una ley «contraria al derecho internacional» representa ya la violación de la obligación por el Estado, o si esa violación se produce sólo después, con la puesta en práctica de la ley. En tal caso, es lógico que, entre esos autores, los que tenían sobre todo presentes las obligaciones que exigen específicamente del Estado la aprobación o no aprobación de una ley lleguen de modo natural a la conclusión de que la violación se produce en el momento de la promulgación de la ley [84], y que, por el contrario, los que tenían presentes las obligaciones que no exigen más que la obtención de un resultado concreto hayan llegado a la conclusión de que la violación sólo se produce en el momento de la aplicación de la ley a casos concretos [85]. Pero la mayoría de los autores han sentido la necesidad de hacer una distinción entre situaciones diferentes y han sostenido que podían justificarse ambas conclusiones en función del contenido de la obligación [86] o de las circunstancias del caso [87]. Por lo demás, los criterios que se han dado por una y otra parte para decidir concretamente en qué casos el solo hecho de haber promulgado una ley de contenido determinado constituía la violación de una obligación internacional y en qué otros se imponía la conclusión contraria varían y no parecen siempre pertinentes [88]. Indudablemente, los autores que han basado la solución del problema en la distinción entre la violación de obligaciones llamadas «de comportamiento» o «de medios» y la violación de obligaciones llamadas «de resultado», han dado el criterio válido para responder a la cuestión que se examina [89].

19) Es interesante observar en relación con esta cuestión las posiciones adoptadas por los Gobiernos de los Estados Unidos de América y de la Gran Bretaña en la controversia que se planteó entre estos dos países en 1912 y 1913 respecto de los *derechos de tránsito por el Canal de Panamá*. En 1912, el Congreso de los Estados Unidos aprobó, para reglamentar los derechos de tránsito por el Canal, una ley que se inspiraba en criterios que la Gran Bretaña estimó incompatibles con la disposición del párrafo 1 del artículo III del Tratado Hay-Pauncefote, de 18 de noviembre de 1901, que disponía la igualdad de trato de los pabellones de todas las partes en el Tratado, sin discriminación alguna [90]. Amparándose en

(Continuación de la nota 82.)

para buscar y establecer la responsabilidad internacional, sino en los hechos dimanantes de esas leyes que afecten a los derechos de otros Estados» (*ibid.*, pág. 29).

[83] El hecho de que el Comité Preparatorio propusiera como «base de discusión», en virtud de las respuestas recibidas, un texto en el que se afirma que «el Estado es responsable del daño sufrido por un extranjero si ese daño resulta del hecho de haber aprobado tal Estado medidas legislativas incompatibles con sus obligaciones internacionales» (base N.° 2) (*ibid.*, pág. 30, y *Anuario... 1956*, vol. II, pág. 219, documento A/CN.4/96, apéndice 2) no demuestra que, en opinión del Comité, la responsabilidad nacería siempre de la simple promulgación de las disposiciones legislativas «incompatibles». La misma observación cabe hacer respecto del artículo 6, aprobado en primera lectura por el Comité Tercero de la Conferencia, que recogía la fórmula de la base N.° 2.

[84] Tal es, por ejemplo, el caso de U. Scheuner, quien, sin embargo, atenúa esta afirmación mediante las palabras «por regla general» («L'influence du droit interne sur la formation du droit international», *Recueil des cours..., 1939-II*, París, Sirey, 1947, t. 68, págs. 121 y ss.).

[85] Véase L. Kopelmanas, «Du conflit entre le traité international et la loi interne», *Revue de droit international et de législation comparée*, Bruselas, 3.ª serie, t. XVIII, N.° 1, 1937, págs. 118 y 122; G. Ténékidès, «Responsabilité internationale», *Répertoire de droit international*, París, Dalloz, 1969, vol. II, pág. 787.

[86] B. Cheng, por ejemplo, observa que la respuesta a la cuestión aquí planteada «depende de lo que prohíba de hecho la regla de derecho internacional de que se trate y de si el derecho contraviene a ella efectivamente o sólo permite a algún otro órgano del Estado contravenir a ella» (*General Principles of Law as applied by International Courts and Tribunals*, Londres, Stevens, 1953, págs. 174 y 175).

[87] Tal es el caso de G. Schwarzenberger, *International Law*, 3.ª ed., Londres, Stevens, 1957, vol. I, págs. 614 y 615.

[88] Algunos autores hacen una distinción según que la ley pueda aplicarse directamente o necesite a tal efecto una normativa de ejecución (por ejemplo, P. Guggenheim, *Traité de droit international public*, Ginebra, Georg, 1954, t. II, págs. 7 y 8). Otros basan la distinción en el hecho de que la legislación «viola directamente derechos o normas vigentes», como en el caso de la anulación ilícita de una concesión atribuida a una compañía extranjera, o sólo produce efectos ilícitos «cuando se aplica *in concreto*», como una ley que fija directrices para futuras nacionalizaciones (véase J. H. W. Verzijl, *International Law in Historical Perspective*, Leyden, Sijthoff, 1973, vol. VI, págs. 621 y 622, 641 y 642). Por último, otros subrayan que, en caso de daños a un Estado, puede ser suficiente la sola promulgación de la ley, mientras que en el de daños a particulares extranjeros la responsabilidad nacería en general en el momento de la aplicación de la ley (Jiménez de Aréchaga, *loc. cit.*, págs. 547 y 548; I. Brownlie, *Principles of Public International Law*, 2.ª ed., Londres, Oxford University Press, 1973, págs. 435 y 436).

[89] Así han hecho, en particular, los autores que han dedicado estudios monográficos a la cuestión de la responsabilidad de los Estados por hechos de órganos legislativos. Véase Bilge, *op. cit.*, págs. 101 y ss.; y Vitta, *op. cit.*, págs. 89 y ss. Véase también Sereni, *op. cit.*, págs. 1538 y 1539; y A. Favre, *Principes du droit des gens*, París, Librairie de droit et de jurisprudence, 1974, págs. 650 y 651.

[90] Dicho párrafo decía lo siguiente: «El acceso al Canal será libre y estará abierto a los buques de comercio y de guerra de todas las naciones que observen el presente Reglamento, en condiciones de entera igualdad, de modo que no haya discriminación contra ninguna de esas naciones, ni sus ciudadanos o súbditos en lo que concierne a las condiciones o cargas del tráfico ni en otros aspectos. Las condiciones o cargas del tráfico serán justas y equitativas.» (*British and Foreign State Papers*, vol. XCIV, pág. 47).

el artículo 1.º del Tratado de Arbitraje entre los dos países, de 1908, el Gobierno de Londres propuso que se sometiera la cuestión a arbitraje. El Gobierno estadounidense no abordó el fondo de la cuestión, pero se opuso a la propuesta británica [91]. Finalmente no hubo arbitraje en este asunto, ya que los Estados Unidos aceptaron modificar la ley que había dado lugar a este canje de notas. Pero, de todos modos, es interesante examinar las posiciones adoptadas por ambos Gobiernos. La tesis estadounidense correspondía al criterio de que no puede concluirse que se ha violado una obligación que exija de un Estado obtener concretamente un resultado determinado por el hecho de que el Estado haya adoptado una medida, legislativa o de otra índole, que no tiene todavía la consecuencia de crear una situación concreta definitivamente disconforme con el resultado perseguido, incluso si tal medida obstaculiza la realización de ese resultado. En cambio, la tesis británica parecía contradecir este criterio [92]. Cabe, sin embargo, observar que la medida adoptada por el Gobierno estadounidense en este caso no equivalía a prever la imposición, a los buques británicos, de derechos de tránsito más elevados que los percibidos respecto de los buques estadounidenses, sino a eximir a estos últimos de los derechos que seguían cobrándose a los buques de las demás naciones. Podía, pues, sostenerse con cierto fundamento que la situación resultante para los buques británicos ya era una situación discriminatoria *in concreto* que era ilícita según el Tratado, lo que explica la celeridad con que el Presidente Wilson hizo modificar dicha situación por la ley de 1914. Por otra parte, la protesta británica y su propuesta de arbitraje parecen, en efecto, haber tenido por finalidad evitar que se produjera un hecho internacionalmente ilícito, más que invocar las consecuencias de un hecho ilícito ya realizado [93].

20) Por lo que respecta a la jurisprudencia internacional, cabe recordar la decisión de 27 de junio de 1933 de la Comisión general de reclamaciones Estados Unidos-Panamá creada por la Convención de 28 de julio de 1926, relativa al *Asunto de la Mariposa Development Company*. En dicha decisión se dice:

> La Comisión no afirma que no pueda aprobarse una ley de tal carácter que su simple promulgación destruya la utilidad comercial de un bien privado, le reste todo valor y dé lugar inmediatamente a una reclamación internacional; pero opina que, por lo común, y tal es el presente caso, debe considerarse que la acción para reclamar por la expropiación nace cuando se ponen trabas a la posesión y no cuando se aprueba la ley que hace posible el ulterior desposeimiento.
>
> El simple sentido común hace ver que la mera aprobación de una ley en virtud de la cual puede expropiarse ulteriormente un bien sin indemnización en virtud de una decisión judicial o administrativa no debe dar lugar inmediatamente a una reclamación internacional por cuenta de cada extranjero propietario de bienes en el pasís. Debería haber un *locus paenitentiae:* dar oportunidad para las gestiones por la vía diplomática y la tolerancia en la acción de la autoridad administrativa, y sólo debería haber posibilidad de interponer una reclamación cuando se proceda efectivamente a la confiscación [94].

En el asunto sometido a la Comisión, el resultado perseguido era claramente el respeto de los bienes extranjeros. Ahora bien, según la propia Comisión, no podía considerarse que ese resultado dejaba de lograrse por el solo hecho de la aprobación de una ley que permitía proceder en el futuro a confiscaciones de bienes de extranjeros. Sólo se podría hablar de resultado incumplido y, por consiguiente, de violación de la obligación si había en efecto un menoscabo de la propiedad de un extranjero. Por otra parte, como hizo observar la Comisión, el único caso en que, desde otro punto de vista, el resultado exigido podría considerarse incumplido desde el momento de la aprobación de la ley que autorizaba la expropiación sería aquel en que, por el hecho de la aprobación de

[91] El Gobierno de los Estados Unidos de América hizo observar que:

«Si la Gran Bretaña formula una queja en el sentido de que, como consecuencia de la ley y su promulgación, los buques británicos serán objeto, de hecho, de un trato desigual o estarán sujetos al pago de derechos de tránsito injustos e inequitativos en violación de las disposiciones del Tratado Hay-Pauncefote, cabrá preguntar entonces si los Estados Unidos están obligados por el Tratado a tomar en consideración los buques estadounidenses y percibir derechos de tránsito sobre esos buques, y también si en virtud de las obligaciones impuestas por ese Tratado los buques británicos tienen derecho al mismo trato en todos los aspectos que los buques de los Estados Unidos. Mientras dichas objeciones no descansen en algo más sólido que una simple posibilidad, no se considera que deban someterse a arbitraje.» (Instrucciones del Secretario de Estado, Knox, al Encargado de Negocios de los Estados Unidos en Londres, de fecha 17 de enero de 1913.) (Hackworth, *op. cit.*, 1943, vol. VI, pág. 59.)

[92] El Gobierno británico se expresó en los siguientes términos:

«Ni el derecho ni la costumbre internacionales abonan la doctrina de que la aprobación de una ley que infrinja un derecho nacido de un tratado no constituye un fundamento para quejarse por la infracción de ese derecho, y que una nación que afirme que se han infringido o puesto en duda de ese modo sus derechos convencionales negando la existencia de éstos deba, antes de formular una protesta y de buscar un medio de decidir el punto en litigio, esperar a que medien otros actos que violen esos derechos de modo concluyente, lo que, en el presente caso, parecería significar, según su razonamiento, que se ha de esperar hasta que se hayan cobrado efectivamente a buques británicos derechos de tránsito de los cuales hayan sido eximidos los buques pertenecientes a ciudadanos de los Estados Unidos [...].

»La ley del Congreso, al declarar que no deben cobrarse derechos de tránsito a los buques dedicados al comercio de cabotaje de los Estados Unidos, y al establecer, encargando al Presidente que fije esos derechos dentro de ciertos límites, una diferencia entre los buques de ciudadanos de los Estados Unidos y los demás buques, ya era en sí, e independientemente de toda medida que pueda adoptarse en virtud de ella, incompatible con las disposiciones del Tratado Hay-Pauncefote sobre la igualdad de trato de los buques de todas las naciones.» (Nota del Embajador de la Gran Bretaña en Wáshington al Secretario de Estado estadounidense, Knox, de fecha 28 de febrero de 1913.) (A. D. McNair, *The Law of Treaties*, 2.ª ed., Oxford, Clarendon Press, 1961, págs. 548 y 549.)

[93] Como observa Lord McNair en su comentario a la nota británica, «[...] la nota británica no llegó a afirmar que se había producido ya una violación del tratado y [...] los párrafos siguientes tienen más bien la naturaleza de la afirmación, a título preventivo, de un derecho a protestar y solicitar el arbitraje» (*ibid.*, pág. 548). Una nota de protesta y una propuesta para que la existencia de un derecho sea comprobada por un órgano objetivo puede muy bien justificarse en cuanto medio de prevención de un hecho internacionalmente ilícito. Véase Schwarzenberger, *op. cit.*, pág. 614; Vitta, *op. cit.*, pág. 95; Favre, *op. cit.*, pág. 651. Además, como se ha visto en el párrafo 17 *supra*, en 1929, el Gobierno británico iba a adherirse resueltamente al principio según el cual no es la ley en sí lo que da origen a la responsabilidad del Estado, «sino los hechos que se derivan de esa ley».

[94] Naciones Unidas, *Recueil des sentences arbitrales*, vol. VI, (publicación de las Naciones Unidas, N.º de venta: 1955.V.3), págs. 340 y 341.

dicha ley, el valor comercial de los bienes del extranjero quedara gravemente afectado [95]. De otro modo habría violación, a juicio de la Comisión, cuando se privara *in concreto* al extranjero de sus bienes y no cuando se hubiera meramente adoptado una medida que hiciera posible *in abstracto* tal privación.

21) En otras decisiones judiciales internacionales, la aceptación de este principio es implícita. Así ha ocurrido, por ejemplo, cuando la Corte Permanente de Justicia Internacional, llamada a decidir si una ley dada constituye o no la violación de una obligación internacional —obligación, conviene precisarlo, perteneciente a la categoría de las que sólo persiguen la obtención por el Estado de un resultado determinado y no de las que exigen la adopción de un comportamiento específicamente determinado se ha referido a la *aplicación* de dicha ley y no a su *aprobación*. En su tan famoso fallo de 25 de mayo de 1926 en el *Asunto relativo a ciertos intereses alemanes en la Alta Silesia polaca (fondo)*, la Corte afirmó:

> Cabría preguntar si no plantea una dificultad el hecho de que la Corte debería ocuparse de la ley polaca de 14 de julio de 1920. Mas tal no es, al parecer, el caso [...] La Corte ciertamente no está llamada a interpretar la ley polaca como tal; pero nada se opone a que se pronuncie sobre la cuestión de saber si, al aplicar dicha ley, Polonia ha actuado o no de conformidad con las obligaciones que la Convención de Ginebra le impone para con Alemania [96].

El Tribunal Europeo de Derecho Humanos parece, por su parte, defender el mismo criterio en su fallo en el *Asunto De Becker*, de 27 de marzo de 1962 [97]. Se advierten, por último, posiciones muy análogas en una serie de decisiones de la Comisión Europea de Derechos Humanos [98].

22) En resumen, lo que se desprende del análisis de la práctica de los Estados, de la jurisprudencia internacional y de las posiciones adoptadas por autores de obras científicas confirma que, en el caso de obligaciones internacionales que exigen del Estado la obtención concreta de un resultado dejándolo al propio tiempo en libertad de obtenerlo por los medios que elija, el hecho de que el Estado sujeto a una obligación de esa índole haya adoptado una medida y, en especial, haya aprobado una ley que constituya *in abstracto* un obstáculo para la realización del resultado exigido todavía no es de por sí una violación, ni siquiera un comienzo de violación de la obligación de que se trata [99]. No habrá violación más que si se llega a la conclusión de que el Estado ha dejado concretamente de lograr el resultado previsto en la obligación.

23) Tanto el análisis efectuado como la lógica y el buen sentido hacen ver que el Estado que no ha obtenido el resultado requerido por una obligación internacional no puede eludir el cargo de no haber cumplido la obligación alegando que había adoptado medidas con las cuales esperaba lograr el resultado que de él se exigía. Lo importante es que se logre efectivamente el resultado perseguido: si no se logra, hay violación, cualesquiera que sean las medidas adoptadas por el Estado. Por ejemplo, como se ha indicado, el párrafo 1 del artículo 2 de la Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial [100] dispone que

> Los Estados partes condenan la discriminación racial y se comprometen a seguir, por todos los medios apropiados y sin dilaciones, una política encaminada a eliminar la discriminación racial en todas sus formas [...].

Ahora bien, huelga decir que, si las autoridades ejecutivas de un Estado parte en la Convención cometen de hecho actos de discriminación racial, el Estado no eludirá la consecuencia de que se le impute una violación de la Convención escudándose tras la ley que pueda haber dictado para prohibir tales actos [101]. No basta con promulgar una ley, ya que si se mantiene una práctica contraria a la obligación, no se alcanza concretamente el resultado requerido por la obligación.

24) Conviene asimismo precisar que en los casos en que una obligación internacional sólo deja al Estado, para lograr el resultado requerido, una libertad de opción inicial en cuanto a los medios que podría utilizar a tal efecto, si el Estado, por el comportamiento activo o pasivo que adopte al decidirse por una de las líneas de conducta que es dueño de elegir, llega a una situación incompatible con el resultado exigido por la obligación internacional que le incumbe, pierde con ello la posibilidad de cumplir su obligación. No le está permitido

[95] Véase sobre esta cuestión Reuter, *loc. cit.*, págs. 95 y 96.

[96] *C.P.J.I.*, serie A, N.º 7, pág. 19. En la opinión consultiva de 4 de febrero de 1932, relativa al Trato de los nacionales polacos en Dantzig (*ibid.*, serie A/B, N.º 44, pág. 24) la Corte estimó igualmente que

> «La aplicación de la Constitución de la Ciudad Libre [...] puede tener como resultado la violación de una obligación jurídica internacional de Dantzig [...].»

[97] El Tribunal declara en su fallo que: «[...] El tribunal no está obligado en virtud de los artículos 19 y 25 de la Convención a zanjar un problema abstracto relativo a la compatibilidad de dicha ley con las disposiciones de la Convención, sino el caso concreto de la aplicación de tal ley con respecto al demandante y en la medida en que éste haya sido lesionado por ella en el ejercicio de uno de los derechos garantizados por la Convención [...]» (*Annuaire de la Convention européenne des droits de l'homme, 1962*, La Haya, vol. 5, 1963, págs. 335 y 337.)

[98] Las decisiones sobre las demandas N.º 290/57 contra Irlanda y N.º 867/60 contra Noruega contienen la declaración siguiente:

> «La Comisión no puede examinar la conformidad de una ley nacional con la Convención más que si dicha ley es aplicable a una persona física, una organización no gubernamental o un grupo de particulares y sólo en la medida en que su aplicación pueda haber entrañado una violación de la Convención en perjuicio de dicha persona física, de dicha organización o de dicho grupo de particulares [...].» (*Annuaire de la Convention européenne des droits de l'homme, 1960*, La Haya, vol. 3, 1961, pág. 221; *Annuaire de la Convention européenne des droits de l'homme, 1961*, La Haya, vol. 4, 1962, pág. 227.)

[99] Con la excepción, claro está, de los casos como el mencionado por la Comisión de recursos en el Asunto de la Mariposa Development Company, en los que la ley correspondiente crearía por sí misma una situación concreta absolutamente incompatible con el resultado internacionalmente exigido.

[100] Véase párr. 6 *supra*.

[101] Es de señalar, además, que aun en el caso de que una obligación imponga expresamente al Estado que apruebe una ley con un contenido determinado, tal obligación suele ir acompañada de una obligación de aplicar esa ley. El hecho de haber promulgado la ley prescrita constituye entonces la ejecución de la primera obligación, pero el hecho de no aplicar efectivamente esa ley constituye una violación de la segunda obligación. Véase a este respecto la posición enunciada al final del pasaje relativo al informe de la Comisión de Investigación Ghana/Portugal, que antes se cita (párr. 20 del comentario al artículo 20), concerniente a la violación del Convenio N.º 105 de la OIT sobre la abolición del trabajo forzoso.

poner remedio *ex post facto* a los efectos de su comportamiento, ni modificar la situación que ha creado recurriendo a otro medio. Esta limitación de la libertad que se deja al Estado para ejecutar su obligación puede estar prevista expresamente en el propio texto del instrumento en que se establece la obligación, pero lo más frecuente es que se desprenda de la naturaleza específica del resultado a que tiende la obligación internacional, que hace que, por el solo hecho de crearse una situación contraria a ese resultado, éste se hace definitivamente irrealizable.

25) Así, por ejemplo, la disposición del párrafo 2 del artículo 22 de la Convención de Viena sobre relaciones diplomáticas [102] obliga al Estado receptor a «adoptar todas las medidas adecuadas para proteger los locales de la misión contra toda intrusión o daño y evitar que se turbe la tranquilidad de la misión o se atente contra su dignidad». Otro ejemplo, entre las obligaciones internacionales de origen consuetudinario relacionadas con la condición de los extranjeros en general, es el caso de la obligación del Estado de establecer un sistema mínimo de protección preventiva de los extranjeros contra los ataques debidos, por ejemplo, a una explosión de xenofobia. No cabe duda de que en ambos casos sólo se indica al Estado el resultado que debe lograr y que el Estado dispone, sin duda alguna, de una libertad inicial en cuanto a los medios que puede elegir para asegurar el sistema de protección requerido. Ahora bien, cuando, sea cual fuere el medio de protección elegido, la manifiesta insuficiencia de tal protección da lugar a la invasión de los locales de una embajada, el linchamiento de un extranjero o una matanza de nacionales de un país determinado por una muchedumbre amotinada, es forzoso reconocer que el Estado ha faltado irremediablemente al cumplimiento de su deber y que no queda absolutamente ninguna posibilidad de recurrir a un medio ulterior para restablecer una situación *ab initio* conforme al resultado exigido por la obligación internacional. Habrá que reconocer entonces que el resultado que el Estado debía lograr no se ha logrado ni se logrará y que, por lo tanto, el Estado ha violado la obligación que le incumbía.

26) En resumen, lo que cuenta para llegar a la conclusión de si se ha cumplido o se ha violado una obligación internacional «de resultado» que se caracteriza por una *libertad de opción inicial* del Estado en cuanto a los diferentes medios que permiten obtener el resultado requerido por la obligación, es que tal resultado haya sido o no haya sido alcanzado efectivamente por el Estado. La circunstancia de que el Estado no haya adoptado la medida que teóricamente habría parecido más idónea para llegar al resultado requerido por la obligación no es suficiente por sí sola para llegar a la conclusión de que el Estado ha violado la obligación de que se trate. La misma conclusión se impone en el caso en que el Estado haya adoptado una medida que pueda obstaculizar en principio la obtención del resultado requerido por la obligación pero sin crear por sí misma una situación concreta que se oponga a dicho resultado. Cuando, por el contrario, se compruebe que la situación creada concretamente por el Estado, por una u otra de las vías entre las que podía elegir inicialmente, es incompatible con el resultado exigido por la obligación, el Estado no podrá evidentemente pretender que ha cumplido su obligación aduciendo, por ejemplo, la adopción de medidas por las cuales podía esperar conseguir el resultado exigido por la obligación internacional.

27) Ahora bien, las obligaciones que sólo dejan al Estado una libertad de opción inicial en cuanto a los medios de lograr el resultado que de él exigen no constituyen más que un grupo bastante restringido en el marco general de las obligaciones internacionales «de resultado». Como se ha podido ver, hay muchas obligaciones internacionales «de resultado» que conceden al Estado para su ejecución una libertad que va más allá de la mera libertad de opción inicial. Mientras el resultado perseguido no haya pasado a ser definitivamente irrealizable por el solo hecho de que el primer comportamiento adoptado por el Estado no lograra conseguirlo, el derecho internacional no priva en general al Estado que por medio de uno de sus órganos ha creado una situación incompatible con el resultado exigido por una obligación internacional de la posibilidad de lograr ese resultado mediante *un nuevo comportamiento de órganos estatales* que haga desaparecer la situación existente y la sustituya por otra, conforme *ab initio* a dicho resultado. En tal caso, la posibilidad de acción ulterior que se ofrece al Estado viene a añadirse a la libertad de opción de que disponía inicialmente y a completarla. El margen de libertad que se deja al Estado para ejecutar la obligación que le corresponde queda en tal hipótesis *definida en su totalidad.* La facultad de remediar *a posteriori* las consecuencias de un comportamiento inicial contrario al resultado exigido por una obligación internacional puede además existir en ciertos casos en que, en un principio, la propia naturaleza del resultado que debía lograrse no permitía una verdadera elección entre diferentes medios de acción, ya que tal resultado sólo podía lograrse por un solo medio.

28) Sin embargo, en los casos mencionados, se impone una reserva en lo que concierne a la determinación de las condiciones en las que hay que reconocer que se ha violado una obligación internacional. Puede muy bien ocurrir que en el plano internacional nada se oponga a que el Estado pueda cumplir su obligación remediando *ex post facto* y por un comportamiento nuevo una situación incompatible con el resultado internacionalmente exigido, situación que ha sido creada por el comportamiento inicial. Pero también puede suceder que el Estado encuentre en su propio ordenamiento jurídico interno un obstáculo que se oponga a tal posibilidad. Así ocurre sobre todo cuando la situación incompatible con el resultado internacionalmente exigido se ha producido por un medio cuyos efectos no puedan suprimirse. Cuando, por ejemplo, la situación ha sido creada por la aprobación y la aplicación efectiva de una ley, en la mayoría de los casos se deberá renunciar a la esperanza de encontrar en el sistema jurídico interno un medio para modificar retroactivamente esa situación y de este modo conseguir todavía el resultado al que tales medidas se habían opuesto. La única posibilidad de modificar

[102] Para la referencia, véase la nota 40 *supra*.

retroactivamente tal situación sería que existiera en el aparato estatal un órgano judicial facultado para pronunciar la nulidad de los actos legislativos y suprimir retroactivamente sus efectos. La obligación de respetar los bienes de los extranjeros, prevista en ciertos tratados, es el ejemplo típico de una obligación que exige del Estado la obtención de un resultado dejándole total libertad en cuanto a los medios de lograrlo. Pero si el Estado dicta una ley en la que se dispone la expropiación sin indemnización de ciertas categorías de bienes pertenecientes a extranjeros, y aplica esa ley a la propiedad de particulares protegidos por un tratado de esa índole, no cabrá razonablemente esperar que se pueda lograr la ejecución de la obligación prevista en el tratado, pues no se ve qué órganos o qué instancias podrían hacerlo. Se llega a la misma conclusión en las hipótesis en que la actividad que ha creado una situación incompatible con el resultado exigido se ha concretado en una medida del poder ejecutivo que no puede ser anulada ni modificada por otro órgano estatal, o en una decisión del poder judicial contra la que no exista recurso alguno, o en una medida administrativa o judicial que se haya limitado a aplicar correctamente una disposición legislativa obligatoria.

29) Conviene precisar que la imposibilidad de remediar las consecuencias negativas del primer comportamiento por un nuevo comportamiento que las suprima puede obedecer no sólo a que faltan realmente en el orden jurídico interno medios utilizables a tal efecto, sino también a que la existencia de tales medios es puramente formal y a que éstos no ofrecen, en tales casos, ninguna perspectiva real de lograr el efecto buscado. En todos estos casos la imposibilidad de remediar la situación creada por la acción u omisión del órgano que actuó en primer lugar tiene los mismos efectos paralizantes que el impedimento que se produce cuando a causa de la acción o la omisión inicial del Estado no puede de hecho lograrse el resultado exigido por la obligación internacional. Tanto en un caso como en otro, el Estado no dispone realmente de los medios que le permitan eliminar las consecuencias del comportamiento inicial. Sólo quedaría llegar a la conclusión de que el resultado que la obligación internacional exigía del Estado no se ha realizado ni se realizará. Queda entonces necesariamente establecida la existencia de una violación de la obligación.

30) Deben, pues, reunirse tres condiciones para que la situación creada por un primer comportamiento de un órgano del Estado e incompatible con el resultado exigido por una obligación internacional no constituya una violación completa y definitiva de esa obligación: *a*) que en la obligación se deje en principio al Estado la posibilidad de proseguir la consecución del resultado previsto aunque, por una acción u omisión de uno de sus órganos, se haya creado una situación incompatible con tal resultado; *b*) que el resultado exigido no sea de hecho definitivamente irrealizable a consecuencia de la acción o la omisión mencionadas, y *c*) que el orden jurídico interno no se oponga formal o realmente a ese esfuerzo ulterior encaminado a obtener a pesar de todo la ejecución de la obligación. Si concurren todas esas condiciones, es obvio que no se puede evidentemente llegar aún a la conclusión de que el Estado ha faltado definitivamente a su deber de obtener el resultado que de él cabía esperar. El hecho de que el órgano que interviene en primar lugar en el asunto haya dado lugar, por su acción o su omisión, a una situación incompatible con el resultado exigido no es más que un comienzo, un esbozo de violación de la obligación internacional, puesto que el Estado no ha agotado sus posibilidades de obrar con miras a la consecución de dicho resultado. Tal esbozo de violación de la obligación desaparecerá si el Estado sabe aprovechar la oportunidad que todavía tiene de lograr plenamente, por un nuevo comportamiento, el resultado que debe alcanzar, eliminando del todo y *ab initio* la situación incompatible creada por el comportamiento anterior.

31) Abundan los ejemplos en esta materia. Para no citar sino el mínimo indispensable, supongamos, por ejemplo, que, contrariamente a lo prescrito en convenciones internacionales de derechos humanos, las autoridades policiales de un Estado nieguen a ciertas personas la libertad de residir en el lugar de su elección, o la libertad de asociarse, de profesar su religión, etc. En cada uno de estos casos, el Estado podrá todavía, si quiere hacerlo, crear una situación que esté en conformidad con el resultado internacionalmente exigido, siempre que haya en el país una autoridad administrativa superior, o una jurisdicción administrativa, o una jurisdicción civil que tenga la competencia y la posibilidad material de revocar la prohibición de residencia o de asociación o de eliminar los obstáculos a la práctica del culto elegido. Supóngase, por otra parte, que, contrariamente a las disposiciones de una obligación consuetudinaria internacional bien arraigada, un tribunal absuelve a los autores reconocidos de un delito contra el representante de un gobierno extranjero o simplemente contra un extranjero. El Estado tendrá todavía la posibilidad de cumplir con sus obligaciones siempre que exista un órgano superior factultado para modificar la decisión impugnada y crear así una situación de todo punto conforme con el resultado internacionalmente exigido.

32) En esta hipótesis, el comportamiento inicial adoptado por un órgano estatal que ha creado una situación incompatible con el resultado internacionalmente exigido sólo se transforma en violación de la obligación internacional si el Estado se abstiene, a pesar de la posibilidad que se le ofrece, de anular esa situación, o si la confirma con una nueva acción. Tras esa omisión o acción ulterior, la existencia de la violación quedará establecida de modo definitivo y el Estado incurrirá automáticamente en responsabilidad. Pero, en tal caso, como el comportamiento inicial no habrá sido anulado, sino, antes bien, completado por el comportamiento ulterior del Estado, la violación se habrá realizado en definitiva mediante un hecho «complejo» constituido por todas las acciones y omisiones sucesivas del Estado en el caso de que se trate [103].

[103] La noción de hecho estatal «complejo» ha sido ilustrada por la Comisión en el párrafo 5 del artículo 18 de su proyecto y en el párrafo 23 del correspondiente comentario [véase *Anuario... 1976*, vol. II (segunda parte), págs. 85, 92 y 93, documento A/31/10, cap. III, secc. B, subsecc. 2]. El párrafo 5 del artículo 18 del proyecto dice lo siguiente ;

«5. Si el hecho del Estado que no esté en conformidad con lo que de él exige una obligación internacional fuere un hecho com-

33) Por último, como se ha podido ver, hay obligaciones internacionales «de resultado» que se caracterizan por un grado todavía mayor de permisividad en el margen de libertad que se deja al Estado para su ejecución. La naturaleza, el objeto y el ámbito de aplicación de esas obligaciones hacen que, aunque el comportamiento inicial del Estado a quien incumbe la obligación no sólo cree una situación incompatible con el resultado exigido por la obligación internacional sino que además haga materialmente imposible el logro de tal resultado, ese Estado siga disponiendo de una última posibilidad de cumplir con sus deberes internacionales. Permiten al Estado ofrecer excepcionalmente, en lugar del resultado exigido, otro resultado sustitutivo, es decir, un resultado diferente del que se preveía en la obligación, pero en cierto modo *equivalente*. La conclusión en lo que respecta al reconocimiento de la violación de una de esas obligaciones es obvia. No se podrá, por ejemplo, imputar al Estado una violación definitiva de la obligación de ejercer cierta vigilancia para prevenir ataques inadmisibles contra la persona y los bienes de los extranjeros, o de la obligación de proteger a todo individuo contra la detención o la prisión arbitrarias, por el solo hecho de que el Estado no haya podido impedir que tales actos se produzcan. Para llegar a la conclusión de que el Estado ha cometido una violación de esa índole será preciso que ese Estado no sólo haya dejado de lograr el «resultado prioritario», sino que tampoco haya logrado un resultado sustitutivo, es decir, que las víctimas de esos hechos obtengan plena y total reparación de los perjuicios sufridos [104]. Este segundo incumplimiento, al sumarse al primero, lo transforma en violación completa y definitiva. Y, como en la hipótesis precedentemente examinda, la violación está constituida por un hecho «complejo» del Estado.

34) La conclusión que se desprende de los razonamientos contenidos en los párrafos 27 a 33 *supra* parece igualmente evidente. Cuando una obligación internacional permite al Estado cuyo comportamiento inicial ha conducido a una situación que no está en conformidad con el resultado perseguido por la obligación *remediar esa situación*, ya sea logrando mediante un nuevo comportamiento el resultado originariamente requerido o bien consiguiendo en su lugar un resultado equivalente, la violación de la obligación sólo se realiza en definitiva cuando el Estado ha dejado asimismo de utilizar la posibilidad ulterior de subsanar la situación incompatible creada por su comportamiento inicial.

plejo constituido por acciones u omisiones del mismo órgano o de órganos diferentes del Estado en relación con un mismo caso, habrá violación de esa obligación si el hecho complejo no conforme a ésta da comienzo por una acción u omisión que haya tenido lugar dentro del período durante el cual la obligación se halle en vigor respecto de ese Estado, aunque tal hecho se complete después de ese período.

Un hecho «complejo» supone, pues, que varios órganos del Estado intervienen sucesivamente o que un mismo órgano interviene en varias ocasiones en un mismo asunto y que, en todos los casos, se produce una pluralidad de acciones o de omisiones.

[104] En tal caso, la «indemnización» no es sino un resultado sustitutivo previsto por la obligación «primaria» de que se trate. Tal indemnización no tiene nada que ver con la «reparación» de un hecho internacionalmente ilícito. Antes al contrario, tiene precisamente el efecto de evitar que haya una violación de la obligación primaria y se produzca un hecho internacionalmente ilícito.

35) A la luz de las consideraciones que anteceden, es indudable, a juicio de la Comisión, que, para determinar la manera en que se realiza la violación de una obligación internacional que puede calificarse en general de obligación «de resultado», lo que cuenta es el resultado efectivamente logrado por el Estado, en comparación con el resultado exigido por la obligación. Si ambos resultados coinciden, hay ejecución de la obligación; en caso contrario, debe llegarse a la conclusión de que hay violación de la obligación de que se trata. En otros términos, una comparación entre el resultado alcanzado y el que el Estado hubiera debido lograr es el único criterio general y fundamental para determinar si se ha infringido una obligación «de resultado». La comprobación de la violación de una obligación de este tipo se realiza, pues, en derecho internacional de manera muy distinta que en el caso de una obligación «de comportamiento» o «de medios», en las que, como se ha indicado en el artículo 20, el criterio decisivo para llegar a la conclusión de que se ha ejecutado o violado la obligación es la comparación entre el comportamiento específicamente determinado que exige la obligación y el comportamiento observado de hecho por el Estado. Una vez llegada a esta conclusión, la Comisión ha estado igualmente de acuerdo en cuanto a la necesidad de establecer una distinción, en la formulación de la norma pertinente, entre la aplicación de tal criterio general al caso de obligaciones internacionales caracterizadas por el hecho de que dejan al Estado una libertad inicial de elección en cuanto a los medios que deben utilizarse para la realización del resultado internacionalmente exigido y la aplicación del mismo criterio al caso de obligaciones internacionales que permiten al Estado remediar una situación incompatible con el resultado exigido, creada por un primer comportamiento, mediante el logro, por un comportamiento ulterior, de dicho resultado o un resultado equivalente.

36) En la primera de esas dos hipótesis, el *párrafo 1* del artículo dispone que hay violación por un Estado de una obligación internacional que le exige el logro, por el medio que elija, de un resultado determinado si el Estado, mediante el comportamiento observado dentro del margen discrecional de que dispone, no logra el resultado exigido por esa obligación. En lo que respecta a la segunda hipótesis, el *párrafo 2* del artículo prevé que, cuando un comportamiento del Estado ha creado una situación que no está en conformidad con el resultado exigido de él por una obligación internacional, pero la obligación permita que todavía pueda lograrse ese resultado o un resultado equivalente mediante un comportamiento ulterior del Estado, sólo hay violación de la obligación si el Estado tampoco logra mediante su comportamiento ulterior el resultado exigido.

37) Huelga decir que el resultado que el Estado debe alcanzar, en la hipótesis del *párrafo 1*, así como en la del *párrafo 2*, debe ser el «resultado determinado» exigido del Estado por la obligación internacional, o, en los casos en que ello esté admitido, el «resultado equivalente» previsto por la obligación y ningún otro. Debe, pues, tenerse siempre presente el contenido exacto de la obligación «primaria» de que se trate.

Artículo 22. — Agotamiento de los recursos internos

Cuando el comportamiento de un Estado ha creado una situación que no está en conformidad con el resultado que de él exige una obligación internacional relativa al trato que se ha de otorgar a particulares extranjeros, personas físicas o jurídicas, pero la obligación permita que ese resultado o un resultado equivalente pueda no obstante lograrse mediante un comportamiento ulterior del Estado, sólo hay violación de la obligación si los particulares interesados han agotado los recursos internos efectivos que tienen a su disposición sin obtener el trato previsto por la obligación o, si esto no fuera posible, un trato equivalente.

Comentario

1) En el artículo 21 del proyecto se enuncian las normas básicas que definen las condiciones en que cabe considerar que se ha violado una obligación internacional «de resultado», bien en los casos en que el Estado sólo dispone inicialmente de libertad de elección, bien en aquellos otros en que el Estado que ha dado lugar con su comportamiento a una situación incompatible con el resultado exigido por la obligación tiene todavía la posibilidad de poner remedio a esa situación y de cumplir su obligación mediante un comportamiento ulterior. Por su parte, el artículo 22 se ocupa de precisar, en relación con los casos mencionados en segundo lugar, las condiciones específicas de la violación de obligaciones «de resultado» comprendidas en una categoría determinada, a saber, la de las obligaciones que tienen por objeto la protección de los particulares, personas físicas o jurídicas, y que, en el ámbito internacional, formulan ciertas exigencias y establecen ciertas garantías en cuanto al trato que los Estados deben otorgar en el ámbito interno a esas personas y a sus bienes. Para los efectos de determinar si se ha violado una obligación de esa categoría, hay una condición suplementaria que viene a sumarse a las que se requieren, por regla general, en relación con la violación de las demás obligaciones internacionales «de resultado».

2) En efecto, para poder llegar a la conclusión de que se ha violado una obligación internacional «de resultado» relativa al trato de particulares, y especialmente de los particulares extranjeros, hay que demostrar ante todo que los particulares que se consideren perjudicados, por hallarse en una situación incompatible con el resultado internacionalmente exigido, no hayan conseguido, ni siquiera utilizando hasta el fin los recursos que se hallan a su disposición en el ámbito interno, que se corrija debidamente esa situación; solamente cuando no hayan prosperado esos recursos se hará definitivamente inalcanzable, por obra del Estado, el resultado que persigue la obligación internacional. En efecto, si los particulares que deben y pueden poner en marcha el mecanismo necesario a tal fin dejan por cualquier razón de hacerlo, no se podrá, normalmente, censurar al Estado por no haber tomado la iniciativa de eliminar la situación concreta a que ha llevado su comportamiento inicial, que le es imputable y que está en contradicción con la consecución del resultado internacionalmente exigido; esto, naturalmente, a condición de que la pasividad de los particulares no sea imputable al propio Estado.

3) Si los particulares interesados no actúan, la situación a que haya dado lugar el comportamiento estatal inicial y que sea contraria a la obtención del resultado internacionalmente buscado no podrá ser corregida mediante una acción ulterior del Estado apta para sustituir esa situación por otra que esté en conformidad con el resultado perseguido por la obligación. No obstante, el hecho de que no se haya efectuado esa rectificación no puede evidentemente atribuirse al Estado, sino únicamente a aquellos a quienes incumbía tomar la iniciativa necesaria y que no la han tomado. En este caso, los hechos son muy distintos del supuesto de que, pese a la iniciativa efectivamente tomada por los particulares interesados para conseguir la rectificación, la situación creada por el comportamiento inicial venga a ser confirmada por un nuevo comportamiento del Estado que también sea incompatible con el resultado internacionalmente exigido. Así, pues, la iniciativa de los particulares interesados parece ser, en el caso de tales obligaciones internacionales, una condición previa y necesaria, una condición que debe satisfacerse para poder llegar a la conclusión de que un Estado ha violado su obligación. La falta de esa condición tiene, pues, el efecto de excluir la ilicitud de la falta de realización del resultado perseguido por la obligación internacional. Por consiguiente, en este caso no cabe considerar que el Estado ha incurrido en responsabilidad internacional. Tal es el significado de la condición denominada del «agotamiento de los recursos internos».

4) Esta condición suplementaria exigida para que pueda comprobarse que se ha violado una obligación internacional «de resultado» relativa al trato otorgado a los particulares se justifica, en definitiva, por el objeto y la naturaleza misma de tal obligación, por las características que atribuye a estas obligaciones el hecho de que los beneficiarios directos de sus disposiciones sean particulares. En efecto, cuando el resultado que el Estado se encuentra obligado a lograr está determinado esencialmente en interés de particulares y se refiere a la situación de estos últimos en el marco del orden jurídico interno del Estado obligado, es normal que se recurra a la colaboración de las personas interesadas para hacer que el Estado se atenga a las prescripciones establecidas en beneficio de ellas por la obligación internacional. Es normal que, en caso de dificultades, incumba a los interesados la iniciativa de poner en marcha la acción del Estado encaminada a subsanar los efectos que pueda haber producido una primera acción u omisión de un sector del aparato estatal, acción u omisión imputable al Estado y contraria a la consecución del resultado perseguido por la obligación internacional. Por el contrario, cuando el resultado que debe lograrse se exige en interés directo de otro Estado, solamente el Estado obligado, si dispone todavía de la posibilidad de subsanar, en su propio marco interno, los efectos de un primer comportamiento incompatible con el logro del resultado de que se trate, puede estar obligado a tomar, a tal fin, la iniciativa de la acción por la cual pueda todavía cumplir su obligación. En efecto, no cabe considerar como normal que la promoción de tal acción en el plano del orden jurídico interno del Estado corresponda a otro Estado, sujeto de derecho internacional

a) *El agotamiento de los recursos internos como principio de derecho internacional general*

5) El principio que enuncia la condición llamada del «agotamiento de los recursos internos» figura expresamente en un número cada vez mayor de convenciones internacionales. Por ejemplo, figura en las convenciones de establecimiento y de otro tipo en las que se prescribe el trato que debe otorgarse a las personas físicas o jurídicas de uno de los Estados contratantes en el territorio del otro Estado contratante, en las convenciones internacionales que tienen por objeto general o particular garantizar a todos, sin distinción de nacionalidad, el goce de ciertas prerrogativas esenciales de la persona, en las convenciones que rigen la facultad de recurso de los Estados a organismos arbitrales o judiciales internacionales por las infracciones cometidas en una de las esferas antes mencionadas, etc. No obstante, la confirmación y el desarrollo del principio por la vía convencional no deben hacer perder de vista que el principio del agotamiento de los recursos internos tiene su raíz en la costumbre internacional y que ha sido reconocido por ésta mucho antes de ser formulado en instrumentos de carácter convencional. Se trata ante todo de un principio de carácter general y de derecho no escrito.

6) Como acaba de decirse, el principio del agotamiento de los recursos internos es, en realidad, uno de esos principios que se imponen por sí mismos como consecuencia lógica de la naturaleza de las obligaciones internacionales que tienen por finalidad y objetivo específico la protección de los particulares. Ciertamente, muchas convenciones lo enuncian y lo confirman y determinan su alcance y sus efectos en relación con las obligaciones que prevén. El principio puede encontrarse, por lo tanto, ampliado o limitado, y su aplicación a ciertas obligaciones convencionales puede incluso estar excluida. Pero el derecho internacional hace todo esto partiendo precisamente del punto de vista de que la exigencia del agotamiento de los recursos internos es anterior a él como principio de aplicación general, bien que sujeto a excepciones, como principio que tiene sus raíces en la costumbre o, mejor aún, en la propia lógica del modo de ejecución de cierto tipo de obligaciones internacionales y que, por tanto, no es ciertamente de origen puramente convencional. Incluso hay ciertas convenciones multilaterales y bilaterales que se refieren expresamente al principio del agotamiento de los recursos internos como a un principio general del derecho internacional. La Convención para la protección de los derechos humanos y de las libertades fundamentales [105], por ejemplo, se refiere, en el artículo 26, al agotamiento de todos los recursos de derecho interno entendido esto conforme a los principios de derecho internacional generalmente reconocidos. En lo que se refiere a instrumentos bilaterales, la Convención general de reclamaciones Estados Unidos de América/México, de 8 de septiembre de 1923, habla en su artículo V del «principio general de derecho internacional, de que han de agotarse los remedios legales» [106].

7) Parece indudable que, en el derecho internacional general, el principio del agotamiento de los recursos internos se desarrolló en relación estrecha con la extensión de las obligaciones internacionales relativas al trato reservado por un Estado a las personas físicas o jurídicas extranjeras y a la prevención de los perjuicios causados a esas personas y a sus bienes. Si se examina la jurisprudencia de la Corte Permanente de Justicia Internacional se advierte que, en su fallo sobre el *Asunto de las concesiones Mavrommatis en Palestina* (1924), define la exigencia de que los extranjeros perjudicados por actos estatales contrarios al derecho internacional traten de «obtener satisfacción por las vías ordinarias» como «un principio elemental del derecho internacional» [107] y que, en su fallo sobre el *Asunto del ferrocarril Panevezys-Saldutiskis* (1939), hace constar que ambas partes reconocen la existencia «de la regla del derecho de gentes que exige el agotamiento del recurso interno» [108]. La Corte Internacional de Justicia, en su fallo sobre el *Asunto Interhandel* (1959), toma formalmente posición al afirmar que: «la norma según la cual deben agotarse los recursos internos [. . .] es una norma definitivamente arraigada del derecho internacional consuetudinario» [109]. La jurisprudencia arbitral internacional sigue claramente este criterio. En su decisión relativa al *Asunto de los bienes británicos en el Marruecos español*, pronunciada en 1925, el árbitro Max Huber presenta la exigencia del agotamiento de los recursos internos como «un principio reconocido del derecho internacional » [110]; en su decisión de 1930 sobre el *Asunto de la Mexican Union Railway*, la Comisión de Reclamaciones Gran Bretaña/México dice que el principio de que se trata es «una de las reglas reconocidas del derecho internacional general» [111]; en su decisión de 1956 sobre el *Asunto Ambatielos*, la Comisión de arbitraje Grecia/Reino Unido se refiere a la exigencia de la plena utilización de los recursos internos como una «regla bien establecida» [112] y, en su decisión de 1958, el tribunal instituido por Suiza y la República Federal de Alemania para el *Acuerdo sobre las deudas exteriores alemanas* afirma que: «No cabe duda de que la norma del agotamiento de los recursos internos [. . .] es [. . .] una regla de derecho internacional generalmente aceptada» [113]. La jurisprudencia internacional reconoce, pues, unánimemente, la existencia del principio del agotamiento de los recursos internos en el derecho internacional general, independientemente de las disposiciones particulares de instrumentos convencionales. Al mismo tiempo, es cierto que todos los casos concretos examinados por tribunales internacionales en los que éstos han indicado que reconocían este principio son casos de violación o de supuesta violación de obligaciones internacionales concernientes al trato otorgado por un Estado, en su territorio, a personas extranjeras o a sus bienes.

[105] Para la referencia, véase la nota 24 *supra*.

[106] G. G. de Martens, ed., *Nouveau Recueil général de traités*, Leipzig, Weicher, 1927, 3.ª serie, t. XVII, pág. 296.

[107] *C.P.J.I.*, serie A, N.º 2, pág. 12.

[108] *Ibid.*, serie A/B, N.º 76, pág. 18.

[109] *C.I.J. Recueil 1959*, pág. 27.

[110] Naciones Unidas, *Recueil des sentences arbitrales*, vol. II (publicación de las Naciones Unidas, N.º de venta: 1949.V.1), pág. 731.

[111] *Ibid.*, vol. V (N.º de venta: 1952.V.3), pág. 122.

[112] *Ibid.*, vol. XII (N.º de venta: 63.V.3), págs. 118 y 119.

[113] *International Law Reports, 1958-I*, Londres, vol. 25, 1963, pág. 42.

8) En la práctica de los Estados, son igualmente numerosas las declaraciones en que se toma posición en la materia, y los Estados admiten de modo virtualmente unánime el carácter general del principio relativo al agotamiento de los recursos internos. Esto se advierte al examinar las opiniones expresadas por representantes de los gobiernos con motivo de los trabajos de codificación en materia de responsabilidad de los Estados por daños causados en su territorio a las personas o a los bienes de extranjeros. También se advierte al referirse a las convicciones expresadas por los gobiernos en controversias relativas a la violación de una obligación internacional concerniente al trato de los nacionales de otro Estado. Durante el ensayo de codificación de 1930, ningún gobierno expresó la menor duda en cuanto al hecho de que la regla que se trataba de codificar era una regla que pertenecía ante todo al derecho internacional general. La esfera de aplicación de esa regla estaba, por otra parte, determinada previamente por los propios límites del objeto de la Conferencia de Codificación. Las respuestas de los gobiernos a la petición de información del Comité Preparatorio [114], las intervenciones de las delegaciones en el Comité III de la Conferencia y las propuestas hechas durante los trabajos [115], así como el texto del párrafo 1 del artículo 4 aprobado en primera lectura a raíz de los debates [116], tenían como fundamento la convicción básica de que el principio del agotamiento de los recursos internos existía efectivamente como regla de derecho internacional general. Las limitaciones del principio previstas en el texto aprobado [117], así como las propuestas por algunos representantes, partían de esta misma convicción.

9) En lo que respecta a las posiciones adoptadas por los gobiernos en el gran número de casos en que, en una controversia determinada, se ha planteado el problema de la falta de agotamiento de los recursos internos, su aspecto más interesante es la convergencia de opiniones no sólo de los gobiernos demandados, sino también de los gobiernos demandantes sobre el reconocimiento del principio de que se trata en cuanto regla general de derecho internacional. Las divergencias inevitables sólo se refieren al problema de la aplicabilidad del principio en las circunstancias particulares del caso concreto. De todos modos, nunca se ha pretendido que para que la condición del agotamiento previo de las vías internas de recurso pueda ser exigida tenga que estar prevista en una cláusula expresa de una convención. Para citar solamente las afirmaciones más explícitas hechas ante la Corte Permanente de Justicia Internacional o la Corte Internacional de Justicia, es de recordar que en el *Asunto de la administración del Príncipe von Pless* el Gobierno polaco declaró que veía en la exigencia del agotamiento de los recursos internos «un principio generalmente admitido en las relaciones internacionales», y esto sin oposición alguna por parte del Gobierno alemán [118]; que en el *Asunto Losinger*, el Gobierno yugoslavo se refirió también a una «regla universalmente admitida» y que el Gobierno suizo declaró que no desconocía esta «regla del derecho internacional» [119]; que en el *Asunto de los fosfatos de Marruecos*, el Gobierno francés afirmó que se trataba de «una regla bien establecida del derecho internacional» y que el Gobierno italiano declaró que no tenía «la intención de impugnar la existencia de esa regla» [120]; que en el *Asunto del ferrocarril Panevezys-Saldutiskis*, el Gobierno lituano sostuvo, sin que se opusiera el Gobierno estoniano, que «la regla del agotamiento de las vías de recurso internas está [. . .] firmemente arraigada en el derecho internacional positivo de nuestro tiempo» [121]; que en el *Asunto de la Anglo-Iranian Oil Co.*, el Gobierno iraní mencionó el «agotamiento previo de los recursos internos» como condición que debía respetarse «conforme al derecho internacional general» y que el Gobierno británico reconoció que se trataba «en general de una condición» [122]; que en el *Asunto Interhandel*, los Estados Unidos invocaron el «principio bien establecido de derecho internacional que exige el agotamiento de los recursos internos» y que el Gobierno suizo respondió que no impugnaba en absoluto esa aserción [123]; que en el *Asunto del incidente aéreo del 27 de julio de 1955*, el Gobierno búlgaro subrayó, sin que se opusieran a este respecto los Gobiernos de los Estados Unidos de América y de Israel, el carácter «indiscutible» de la «regla del agotamiento previo de los recursos internos [124]. En muchos otros casos se han adoptado implícitamente posiciones análogas [125].

10) Las posiciones adoptadas por los gobiernos partes en controversias sometidas a otras jurisdicciones internacionales resultan igualmente concluyentes. Del laudo dictado en el *Asunto de los bosques del Rhodope central*

[114] El punto XII de la petiticón de información dirigida a los gobiernos por el Comité Preparatorio de la Conferencia estaba redactado del modo siguiente:

«El nacimiento de la responsabilidad del Estado, según el derecho internacional, ¿está subordinado al agotamiento, por los interesados, de los recursos que les concede el derecho interno del Estado cuya responsabilidad se aduce?» (Sociedad de las Naciones, *op. cit.*, pág. 136.)

Para las respuestas de los gobiernos, *ibid.*, págs. 136 y ss., y *Supplément au tome III* [C.75(*a*). M.69(*a*).1929.V], págs. 4 y 23. La base de discusión N.º 27, redactada por el Comité partiendo de esas respuestas, se transcribe más adelante (párr. 18).

[115] Véase, para las intervenciones en los debates, Sociedad de las Naciones, *Actes de la Conférence pour la codification du droit international* (La Haya, 13 de marzo a 12 de abril de 1930), *volume IV, Procès-verbaux de la Troisième Commission* [C.351(*c*). M.145(*c*). 1930.V], págs. 63 y ss., 162 y ss.; para las propuestas y las enmiendas, *ibid.*, págs. 209 y ss., 217, 220, 227 y ss., 230.

[116] Véase párr. 19 *infra*.

[117] Las limitaciones a la aplicación del principio previstas en el párrafo 2 del artículo 4 se referían a las hipótesis, evidentes de por sí, en que las autoridades judiciales se hubieran negado definitivamente a administrar justicia o hubieran pronunciado sentencias definitivas.

[118] *C.P.J.I.*, serie C, N.º 70, págs. 134 y 182.

[119] *Ibid.*, N.º 78, págs. 129 y 156.

[120] *Ibid.*, N.º 84, págs. 209 y 440.

[121] *Ibid.*, N.º 86, pág. 143.

[122] *C.I.J. Mémories, Anglo-Iranian Oil Co.*, págs. 291 y 155.

[123] *C.I.J. Mémoires, Interhandel*, págs. 315 y 402.

[124] *C.I.J. Mémoires, Incident aérien du 27 juillet 1955*, págs. 276 y 277, 326 y 154.

[125] En un solo caso un gobierno emitió algunas dudas en cuanto a la existencia del principio como regla general: Bélgica, en el Asunto Borchgrave (*C.P.J.I.*, serie C, N.º 83, pág. 65). Pero el Gobierno belga adoptó ulteriormente una actitud netamente positiva en el Asunto relativo a la Compañía de Electricidad de Sofía y de Bulgaria (*ibid.*, N.º 88, pág. 37) y en el Asunto de la Barcelona Traction [*C.I.J. Mémoires, Barcelona Traction, Light and Power Company, Limited (nouvelle requête: 1962)*, vol. I, págs. 215 y ss.].

(fondo) se desprende, por ejemplo, que el Gobierno búlgaro se apoyó «en el principio, perfectamente conocido en derecho internacional, del agotamiento de los recursos judiciales internos» y que el Gobierno griego no puso en duda la aplicabilidad de ese principio al caso de que se trataba [126]. Hubo un caso en que se puso en duda la existencia de tal norma en el derecho internacional general; el de la cuestión planteada inicialmente por el Gobierno finlandés en el *Asunto de los buques finlandeses*, caso sometido en 1931 al Consejo de la Sociedad de las Naciones. Sin embargo, cuando el Gobierno británico reiteró que esa norma era un principio indiscutible de derecho internacional, el Gobierno de Helsinki se sumó también a ese punto de vista al aceptar que se sometiese a arbitraje la cuestión de si, en el caso de que se trataba, se habían agotado los recursos internos [127].

11) Los gobiernos adoptaron posiciones significativas en otras ocasiones. Es particularmente interesante, por ejemplo, la posición que adoptó el Gobierno suizo en el debate celebrado en 1967 en la Asamblea Federal sobre la aprobación del Convenio de 8 de marzo de 1965 para la solución de diferencias relativas a las inversiones entre Estados y nacionales de otros Estados. Al comentar el artículo 26 de ese Convenio, el Consejo Federal se refirió al agotamiento de los recursos internos como «principio general de derecho internacional» [128]. Por otra parte, la práctica de ciertos gobiernos, en particular los de los Estados Unidos de América y del Canadá, de considerar que no pueden apoyar las reclamaciones de sus nacionales hasta que éstos hayan agotado los recursos internos, demuestra su convicción de que tal principio existe como principio de aplicación general [129].

12) El carácter de principio en derecho internacional general atribuido a este principio se reconoce también en la casi totalidad de las obras científicas en que se ha estudiado el problema. Salvo contadas excepciones, los internacionalistas no ponen en duda que el agotamiento de los recursos internos está previsto por el derecho internacional general [130]. La condición del agotamiento de los recursos internos fue tomada en consideración en la resolución de 1956 del Instituto de Derecho Internacional como principio aplicable en virtud del derecho internacional general [131]. Y el principio que enuncia esa condición ha sido incluido como tal en los proyectos de codificación que sobre la responsabilidad internacional de los Estados por daños causados en su territorio a la persona o a los bienes de los extranjeros han sido aprobados con los auspicios de organizaciones internacionales [132] o por asociaciones científicas privadas [133]. Lo mismo ocurre con los proyectos relativos a la responsabilidad internacional de los Estados por hechos ilícitos en general [134].

[126] Naciones Unidas, *Recueil des sentences arbitrales*, vol. III (publicación de las Naciones Unidas, N.º de venta: 1949.V.2), pág. 1419.

[127] *Ibid.*, pág. 147.

[128] Véase el mensaje del Consejo Federal de 15 de diciembre de 1967 en *Annuaire suisse de droit international, 1968*, Zurich, vol. XXV, pág. 271.

[129] Véase, como ilustración de la práctica de los Estados Unidos de América, M. Whiteman, *Digest of International Law*, Wáshington (D. C.), U.S. Government Printing Office, 1967, vol. 8, págs. 769 y ss. y 906 y ss., y, con respecto a la práctica del Canadá, *Canadian Yearbook of International Law, 1968*, Vancouver, vol. VI, págs. 262 y ss.

[130] C. G. Ténékidès, quien, en un estudio publicado en 1933 («L'épuisement des voies de recours internes comme condition préalable de l'instance internationale», *Revue de droit international et de législation comparée*, Bruselas, 3.ª serie, t. XIV, 1933, págs. 514 y ss.) había manifestado dudas al respecto, cambió posteriormente de opinión [«Les jugements nationaux "manifestement injustes" envisagés comme source de la responsabilité internationale des Etats», *Revue générale de droit international public*, París, 3.ª serie, t. XIII, N.º 4 (julio-agosto 1939), pág. 376]. En el artículo de W. Friedmann, «Epuisement des voies de recours internes», *Revue de droit international et de législation comparée (op. cit.)*, págs. 318 y ss., se negaba la existencia del principio del agotamiento de los recursos internos en el derecho internacional general, pero ese estudio parece hoy anticuado. J. H. W. Verzijl, en su informe al Instituto de Derecho Internacional sobre «La règle de l'épuisement des recours internes» (*Annuaire de l'Institut de droit international, 1954*, Basilea, vol. 45-I, págs. 5 y ss. y, en particular, págs. 22 y 23), aun cuando aceptaba que la norma era un principio del derecho internacional general, limitó mucho su alcance. A su juicio, sólo se justificaría en caso de denegación de justicia en el sentido propio. En las demás hipótesis, la posibilidad ofrecida al Estado de evitar la responsabilidad internacional autorizando al extranjero perjudicado a dirigirse a sus tribunales internos no se explicaría más que por «motivos de oportunidad». Muy recientemente, G. Strozzi no reconoce al principio por el que se requiere el agotamiento de los recursos internos más que un origen convencional, salvo en ciertos casos limitados. En consecuencia, no ve en ese principio, acerca del cual expresa en general ideas muy restrictivas, más que una condición para ejercitar una acción ante una jurisdicción internacional (*Interessi statali e interessi privati nell'ordinamento internazionale; la funzione del previo esaurimento dei ricorsi interni*, Milán, Giuffrè, 1977).

[131] Véase *Annuaire de l'Institut de droit international, 1956*, Basilea, vol. 46, pág. 358.

[132] Además de los artículos 4 y 9 aprobados en primera lectura en 1930 por el Comité III de la Conferencia de Codificación de La Haya (*Anuario... 1956*, vol. II, págs. 221 y 222, documento A/CN.4/96, apéndice 3), véase el artículo 15 del anteproyecto elaborado en 1958 por F. V. García Amador (*Anuario... 1958*, vol. II, pág. 78, documento A/CN.4/111, apéndice); el artículo 18 del anteproyecto revisado elaborado en 1961 (*Anuario... 1961*, vol. II, págs. 53 y 54, documento A/CN.4/134 y Add.1, adición), el párrafo 3 de la resolución aprobada en 1933 en la Séptima Conferencia Internacional Americana (*Anuario... 1956*, vol. II, págs. 222 y 223, documento A/CN.4/96, apéndice 6), el punto VIII de los principios adoptados en 1962 por el Comité Jurídico Interamericano según la opinión de los países latinoamericanos (*Anuario... 1969*, vol. II, pág. 160, documento A/CN.4/217 y Add.1, anexo XIV), y el punto IX de los principios adoptados por el mismo Comité según la opinión de los Estados Unidos de América (*ibid.*, pág. 161, anexo XV).

[133] Véase artículo 12 del proyecto de 1927 del Instituto de Derecho Internacional (*Anuario... 1956*, vol. II, pág. 224, documento A/CN.4/96, apéndice 8), artículos 6 y 7 del proyecto de convención de 1929 preparado por la Harvard Law School (*ibid.*, pág. 225, apéndice 9), artículo 13 del proyecto de convención de 1930 de la Deutsche Gesellschaft für Völkerrecht (*Anuario... 1969*, vol. II, pág. 157, documento A/CN.4/217 y Add.1, anexo VIII), artículo 1, párr. 2, y artículo 19 del proyecto de convención de 1961 preparado por la Harvard Law School (*ibid.*, págs. 149 y 152, documento A/CN.4/217 y Add.1, anexo VII), y párrafos 206 a 210 de la nueva enunciación de la ley, aprobada en 1965, por el American Law Institute [*Anuario... 1971*, vol. II (primera parte), pág. 210, documento A/CN.4/217/Add.2). Véanse asimismo los artículos III y IV del proyecto relativo a la protección diplomática preparado en 1925 por el Instituto Americano de Derecho Internacional (*Anuario... 1956*, vol. II, pág. 223, documento A/CN.4/96, apéndice 7).

[134] Tal es el caso de las bases de discusión sobre la responsabilidad internacional de los Estados elaboradas en 1956 por F. V. García Amador (véase base N.º V, párr. 2, en *Anuario... 1956*, vol. II, pág. 217, documento A/CN.4/96, párr. 241) y del proyecto de convención sobre la responsabilidad de los Estados por actos ilícitos internacionales preparado por A. Roth en 1932 (véase artículo 9 en *Anuario... 1969*, vol. II, pág. 159, documento A/CN.4/217 y

(Continúa en la página siguiente.)

b) *Relación del principio con la determinación de la existencia de la violación de una obligación internacional relativa al trato de particulares*

13) En lo que respecta a la explicación y la justificación del principio de derecho internacional que exige el agotamiento de los recursos internos, no puede encontrarse una opinión claramente dominante entre los tratadistas de derecho internacional. Los que se han ocupado de este tema han tomado frecuentemente puntos de vista diferentes para analizar y exponer el significado del principio, y se han manifestado divergencias, sobre todo entre quienes opinan que este principio no es sino una regla «práctica» o una regla de puro procedimiento [135], relativa a la manera de «hacer efectiva» la responsabilidad internacional, y quienes opinan que la proposición principal que enuncia el principio es una «regla de fondo» concerniente al nacimiento de la responsabilidad internacional sin negar por ello los aspectos de procedimiento en cuanto corolario lógico de esta proposición principal [136]. No hay que olvidar tampoco la existencia de una tercera corriente de opinión según la cual la regla se refiere al origen de la responsabilidad en los casos en que la violación de la obligación internacional resulta exclusivamente de la acción de órganos judiciales que han incumplido su deber de garantizar a un particular la protección judicial internacionalmente exigida contra los daños sufridos como consecuencia de la violación del derecho interno únicamente. En los demás casos, en cambio, el mismo principio sólo se refiere a los procedimientos destinados a hacer efectiva la responsabilidad [137]. Por otra parte, hablar de corrientes doctrinales es bastante inapropiado, ya que los argumentos aducidos en favor o en contra de una tesis determinada varían de tal modo según los tratadistas que éstos a veces llegan a conclusiones análogas por caminos virtualmente opuestos. Son sobre todo estas controversias de orden teórico las que explican los resultados poco concluyentes sobre la cuestión a que llegó el Instituto de Derecho Internacional en 1927, en 1954 y en 1956 [138]. Son también estas controversias las que se encuentran reflejadas en los proyectos de codificación en materia de responsabilidad internacional de los Estados preparados por juristas u organizaciones científicas [139].

(Continuación de la nota 134.)

Add.1, anexo X). El proyecto elaborado por K. Strupp (*ibid.*, pág. 158, anexo IX) y el de B. Gräfrath y P. A. Steiniger («Kodifikation der völkerrechtlichen Verantwortlichkeit», *Neue Justiz*, Berlín, 1973, N.º 8, pág. 227), también dedicados a la responsabilidad internacional de los Estados en general, no mencionan la norma.

[135] Véase sobre todo Ch. de Visscher, «Note sur la responsabilité internationale des Etats et la protection diplomatique, d'après quelques documents récents», *Revue de droit international et de législation comparée*, Bruselas, 3.ª serie, t. VIII, 1927, págs. 245 y ss., y «Le dénie de justice en droit international», *Recueil des cours... 1935-II*, París, Sirey, 1936, t. 52, págs. 421 y ss.; C. P. Panayotakos, *La règle de l'épuisement des voies de recours internes en théorie et en pratique*, Marsella, Moullot, imp., 1952, págs. 29 y ss. y 113; H. Urbanek, «Das völkerrechtsverletzende nationale Urteil», *Osterreichische Zeitschrift für öffentliches Recht*, Viena, vol. IX, fasc. 2, 1958-1959, págs. 213 y ss.; C. H. P. Law, *The Local Remedies Rule in International Law*, Ginebra, Droz, 1961, págs. 32 y ss., 131 y ss.; C. F. Amerasinghe, «The formal character of the rule of local remedies», *Zeitschrift für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht*, Stuttgart, vol. 25, fasc. 3, 1965, págs. 445 y ss.; T. Hoesler, *The Exhaustion of Local Remedies in the Case Law of International Courts and Tribunals*, Leyden, Sijthoff, 1968, págs. 92 y ss., 131 y ss., J. Chappez, *La règle de l'épuisement des voies de recours internes*, París, Pédone, 1972, págs. 9 y ss.; y G. Strozzi, *op. cit.*, pág. 104.

[136] Entre los autores que explican el principio del agotamiento de los recursos internos principalmente en función del nacimiento de la responsabilidad internacional, véase sobre todo E. M. Borchard, *The Diplomatic Protection of Citizens Abroad or The Law of International Claims*, Nueva York, Banks Law Publishing, 1928, págs. 817 y ss.; «Theoretical aspects of the international responsibility of States», *Zeitschrift für ausländisches öffentliches Recht und Volkerrecht*, Berlín, vol. I, primera parte, 1929, págs. 233 y ss., 239 y ss.; y «La responsabilité des Etats à la Conférence de codification de La Haye», *Revue de droit international et de législation comparée*, Bruselas, 3.ª serie, t. XII, 1931, págs. 47 y ss.; L. Strisower, informe sobre «La responsabilité internationale des Etats à raison des dommages causés sur leur territoire à la personne ou aux biens des étrangers», *Annuaire de l'Institut de droit international, 1927-I*, París, t. 33, págs. 492 y 498; R. Ago, «La regola del previo esaurimento dei ricorsi...» *(loc. cit.)*, págs. 181 y ss. y, en particular, 239 y ss.; «Le délit international» *(loc. cit.)*, págs. 514 y ss.; y «Observations au sujet de l'exposé preliminaire de J. H. W. Verzijl», *Annuaire de l'Institut de droit international, 1954*, Basilea, vol. 45-I, págs. 34 y ss.; G. Pau «Responsabilità internazionale dello Stato per atti di giurisdizione», Instituto de Ciencias Jurídicas, Económicas y Políticas de la Universidad de Cagliari, *Studi economico-giuridici*, vol. XXXIII (1949-1950), Roma, Pinnarò, 1950, págs. 45 y ss.; F. Durante, *Ricorsi individuali a organi internazionali*, Milán, Giuffré, 1958, pág. 137; B. Donner, «Kotázce nutnosti vycerpáni vnitrostatnich právnich postrědku pred diplomatickým zákrokem» [Acerca del agotamiento de los medios de recurso internos antes de la intervención diplomática], *Studie z mezinarodnibo, prava*, Praga, 1958, vol. IV, págs. 5 y ss.; J. L. Simpson y H. Fox, *International Arbitration Law and Practice*, Nueva York, Praeger, 1959, págs. 111 y 112; A. P. Sereni, *op. cit.*, pág. 1534; G. Morelli, *op. cit.*, pág. 350; M. Giuliano, *Diritto internazionale*, Milán, Giuffrè, 1974, vol. I, pág. 593; G. Gaja, *L'esaurimento dei ricorsi interni nel diritto internazionale*, Milán, Giuffré, 1967, págs. 5 y ss.; y H. Thierry *et al.*, *Droit international public*, París, Montchrestien, 1975, págs. 660 y ss.

[137] Véase C. Eagleton, *The Responsibility of States in International Law*, Nueva York, New York University Press, 1928, págs. 95 y ss.; y «Une théorie au sujet du commencement de la responsabilité internationale», *Revue de droit international et de législation comparée*, Bruselas, 3.ª serie, t. XI, N.º 2, 1930, págs. 643 y ss.; C. Th. Eustathiades, *La responsabilité internationale de l'Etat pour les actes des organes judiciaires et le problème du déni de justice en droit international*, París, Pédone, 1936, págs. 243 y ss., 331 y ss.; A. V. Freeman, *The International Responsibility of States for Denial of Justice*, Londres, Longmans, Green, 1938, págs. 407 y 408; J. E. S. Fawcett, «The exhaustion of local remedies: substance or procedure?» *The British Year Book of International Law, 1954*, Londres, vol. 31, págs. 452 y ss.; y J. H. W. Verzijl, «La règle de l'épuisement des recours internes» *(loc. cit.)*, págs. 23 y ss., 30 y ss., e *International Law... (op. cit.)*, pág. 635.

[138] *Annuaire de l'Institut de droit international, 1927*, Bruselas, vol. 33, t. I, págs. 445 y ss., y t. III, págs. 81 y ss.; *Annuaire de l'Institut de droit international, 1954*, Basilea, vol. 45-I, págs. 5 y ss., *Annuaire de l'Institut de droit international, 1956*, Basilea, vol. 46, págs. 1 y ss., 265 y ss.

[139] El proyecto elaborado en 1929 por la Harvard Law School, bajo la influencia de Borchard, presenta muy claramente, en los artículos 6, 7 y 8, el agotamiento de los recursos internos como una condición del nacimiento de la responsabilidad del Estado (*Anuario... 1956*, vol. II, pág. 225, documento A/CN.4/96, apéndice 9). Lo mismo cabe decir del artículo IX del proyecto redactado por G. O. Murdock y aprobado en 1965 por el Comité Jurídico Interamericano como expresión de la opinión de los Estados Unidos de América (*Anuario... 1969*, vol. II, pág. 161, documento A/CN.4/217 y Add.1, anexo XV). Otros proyectos, en cambio, presentan el agotamiento de los recursos internos desde el punto de vista de sus repercusiones sobre el ejercicio de la protección diplomática: proyecto de 1927 del Instituto de Derecho Internacional (artículo 12) (*Anuario... 1956*, vol. II, pág. 225, documento A/CN.4/96, apéndice 8), proyecto de 1930 de la Deutsche Gesellschaft für Völker-

14) Si se examinan atentamente estas controversias científicas se observa que tienen un interés más bien teórico que práctico. Sobre todo, son más aparentes que reales. Además, se deben en ocasiones al hecho de que la cuestión se ha examinado desde un punto de vista restringido o que el marco específico en relación con el cual se ha examinado el problema ha podido sugerir conclusiones a las que probablemente no se habría llegado si el análisis se hubiera efectuado en un marco más amplio. Nadie discute, en efecto, que el principio que prevé la utilización de los medios internos de recurso por los particulares que se estiman perjudicados por medidas o decisiones no conformes a lo que debería concedérseles según el derecho internacional hace, en último término, de esta utilización una condición para que pueda «hacerse efectiva» la responsabilidad. Y ello, tanto si el modo de hacer efectiva la responsabilidad internacional consiste en la presentación de una reclamación diplomática como si se traduce en la interposición de un recurso ante un organismo judicial o arbitral internacional. Es, pues, evidente que el principio tiene repercusiones reales sobre la posibilidad de utilizar los procedimientos destinados a hacer efectiva la responsabilidad. Pero esta comprobación no supone en absoluto que deba concluirse que el principio mismo no es más que una «regla práctica» o una «regla de procedimiento», como algunos opinan, aunque luego ya no se pongan de acuerdo sobre si esta «regla» debe referirse a la protección diplomática en general o sólo al procedimiento de presentación de una reclamación ante un tribunal internacional. Antes de surtir, como lo hace, consecuencias evidentes en el plano del procedimiento de las reclamaciones, el principio del agotamiento de los recursos internos opera necesariamente en el plano de la mecánica misma de ejecución de una obligación internacional y, por consiguiente, en el de la determinación de la existencia de la violación de una obligación internacional.

15) Conviene recordar que el hecho de afirmar que un Estado ha cometido, por ejemplo, una violación de una obligación internacional que le impone un tratado y que consiste en otorgar un trato determinado a un nacional de otro Estado y que ha vulnerado así el derecho de ese otro Estado a que se conceda a la persona que es nacional suyo el trato previsto, equivale a hacer constar que el primer Estado ha incurrido, si se reúnen todas las condiciones, en una responsabilidad internacional respecto del segundo. El nacimiento de una responsabilidad internacional equivale, en el ejemplo que se ha tomado, al nacimiento, en el Estado lesionado, de un derecho nuevo: el derecho a obtener reparación por la lesión del derecho que le confería el tratado. Ahora bien, difícilmente podría concebirse que ese nuevo derecho, atribuido por el orden jurídico internacional al Estado lesionado, haya de depender del resultado de una acción entablada por un particular en el ámbito interno, acción que puede conducir al restablecimiento del derecho de ese particular, pero no al restablecimiento de un derecho que pertenece al Estado en el plano internacional y que, en ese plano, ha sido lesionado. Si, antes de que se cumpla la condición del agotamiento de los recursos internos, el Estado lesionado no tiene aún la facultad de exigir la reparación de un hecho internacionalmente ilícito cometido en perjuicio suyo en la persona o los bienes de su nacional es porque, por el momento, su nuevo derecho a una reparación de una lesión en sus derechos sufrida por él no ha nacido aún: así, no se ha producido aún una violación de la obligación establecida en el tratado o, por lo menos, no se ha producido definitivamente. Así, en ese momento, la responsabilidad internacional que se traduce precisamente, en nuestro caso, por el derecho del Estado a la reparación de la lesión sufrida por él no ha nacido aún. Es decir, el hecho de llegar a la conclusión de que la facultad del Estado de exigir una reparación sólo existe después de que, llegado el caso, se rechacen definitivamente los recursos de los particulares interesados, obliga a inferir que la violación de la obligación internacional no se ha realizado completamente antes del agotamiento de estos recursos, es decir, antes de que los efectos negativos de un nuevo comportamiento del Estado respecto de estos recursos se sumen a los del primer comportamiento adoptado por el Estado en ese caso particular y hagan de ese modo definitivamente imposible la consecución del resultado exigido por la obligación internacional.

16) Dada la incertidumbre que reina en la doctrina, parece, pues, evidente que hay que basarse sobre todo en la jurisprudencia internacional y en la práctica de los Estados para determinar cómo se debe comprender, justificar e interpretar, tanto en su alcance exacto como en el de los corolarios que de él se desprenden, el principio del «agotamiento de los recursos internos». En vista de las consideraciones que preceden, no sorprenderá observar que el análisis de esta práctica y de esta jurisprudencia indica, en su conjunto, que el principio que hace del agotamiento de los recursos internos una condición previa opera, en primer lugar, en el plano de la determinación de la ejecución o de la violación de las obligaciones internacionales relativas al trato otorgado por el Estado a particulares y, por tanto, en el plano del nacimiento de la responsabilidad internacional, incluso antes de surtir efectos en el plano de la exigibilidad de esa responsabilidad.

17) Por lo que respecta a las posiciones adoptadas por los Estados, parece oportuno tomar en consideración, en primer lugar, las opiniones generales que han manifestado en abstracto, es decir, sin relación con las con-

recht (artículo 13) (*Anuario... 1969*, vol. II, pág. 157, documento A/CN.4/217 y Add.1, anexo VIII), proyecto de 1932 de A. Roth (artículo 9) (*ibid.*, pág. 159, anexo X), resolución de 1956 del Instituto de Derecho Internacional, especialmente dedicada a la norma del agotamiento de los recursos internos (*ibid.*, pág. 148, anexo IV), anteproyecto preparado en 1958 por F. V. García Amador para la Comisión de Derecho Internacional (artículo 15) (*Anuario... 1958*, vol. II, pág. 78, documento A/CN.4/111, apéndice) y anteproyecto revisado de 1961 (artículo 18) (*Anuario... 1961*, vol. II, págs. 53 y 54, documento A/CN.4/134 y Add.1, adición), proyecto preparado en 1961 por Sohn y Baxter para la Harvard Law School (artículo 1) (*Anuario... 1969*, vol. II, págs. 148 y 149, documento A/CN.4/217 y Add.1, anexo VII), *Restatement* preparado en 1965 por el American Law Institute (párrafo 206) [*Anuario... 1971*, vol. II (primera parte), pág. 210, documento A/CN.4/217/Add.2]. En realidad, la naturaleza que se atribuye al principio en este último proyecto no se desprende muy claramente del texto del párrafo 206, pero ha sido precisada en el comentario (véase American Law Institute, *Restatement of the Law, Second, Foreign Relations Law of the United States*, Saint Paul (Minn.), American Law Institute Publishers, 1965, pág. 612).

troversias concretas en que se hallaban implicados esos Estados. La Conferencia para la Codificación del Derecho Internacional (La Haya, 1930) examinó si el agotamiento de los recursos internos es una condición *sine qua non* para que, cuando concurran algunas otras condiciones, aparezca una responsabilidad internacional o bien simplemente esta responsabilidad pueda hacerse efectiva en el contexto de los procedimientos diplomáticos o judiciales. A este respecto, la petición de información dirigida a los gobiernos por el Comité Preparatorio de la Conferencia no estaba formulada en términos muy claros [140]. Parece que su enunciado vino dictado por la preocupación de no prejuzgar la cuestión examinada. No es sorprendente, pues, que los gobiernos no siempre formularan sus respuestas de manera que permita formarse una idea precisa acerca de la opinión de cada uno de ellos sobre el fondo de la cuestión. De ellas se desprende, sin embargo, que Alemania, Austria, Bélgica, Bulgaria, Checoslovaquia y Polonia [141] opinaban que la responsabilidad internacional sólo nacía después de agotados infructuosamente los recursos internos, mientras que Gran Bretaña, por el contrario, parece haber expresado la idea de que sólo la posibilidad de hacer efectiva una responsabilidad ya existente estaba subordinada al agotamiento de los recursos internos [142].

18) A la vista de las respuestas, el Comité Preparatorio estableció la base de discusión siguiente:

> En aquellos casos en que el extranjero puede ejercitar una acción ante los tribunales del Estado (entre los que se incluye a los tribunales administrativos), ese Estado puede exigir que se deje en suspenso toda cuestión relativa a la responsabilidad internacional hasta que sus tribunales hayan pronunciado su decisión definitiva [...] [143].

Ese texto parecía a su vez concebido para provocar discusiones, como así sucedió efectivamente. Durante los debates de la Conferencia [144] hubo delegados que expresaron la opinión de que el agotamiento de los recursos internos era una condición para el nacimiento de la responsabilidad, en particular los representantes de Egipto, España, México, Colombia y Rumania [145]. Otros delegados, aunque menos numerosos, como los representantes de Italia y Alemania [146], fueron de una opinión contraria, si bien no adoptaron una actitud tan clara y fundamentada. Los delegados de los Estados Unidos de América y de Noruega estimaron que el agotamiento de los recursos internos era en algunos casos una condición de la responsabilidad y en otros una condición de la posibilidad de hacerla efectiva [147].

19) A raíz del debate, las delegaciones se pusieron de acuerdo para adoptar una fórmula en la que no se zanjaba la cuestión de si la responsabilidad internacional nacía antes o después del agotamiento de los recursos internos. El texto propuesto por el Subcomité encargado de esta cuestión y adoptado en primera lectura por el Comité figura en el párrafo 1 del artículo 4 y dice lo siguiente:

> No puede invocarse la responsabilidad internacional del Estado para la reparación del daño sufrido por un extranjero mientras no se hayan agotado los recursos que la legislación interna del Estado ofrece al individuo lesionado [148].

La fórmula así adoptada era en definitiva deliberadamente equívoca y, en efecto, los partidarios de cada una de las tesis defendidas durante el debate la invocaron después en apoyo de su punto de vista. Los trabajos de codificación de 1930 no permiten, pues, deducir conclusiones claras y definitivas sobre la cuestión que aquí interesa. Sin embargo, ello no impide señalar que la mayoría de los representantes de los gobiernos que tuvieron ocasión de manifestarse a este respecto opinaron que el hecho de agotar los medios de recurso internos, en los casos

---

[140] Para el texto del punto XII, véase la nota 114 *supra*.

[141] Sociedad de las Naciones, *Bases de discussion... (op. cit.)*, págs. 136 y 139.

[142] *Ibid.*, pág. 137. Noruega (*ibid.*, pág. 138) distinguía dos hipótesis: la de un daño causado a un extranjero por un acto cometido en violación del derecho interno y la de un daño ocasionado por un acto contrario a un tratado o a otra obligación indiscutible de derecho internacional. En la primera hipótesis, según indicaba el Gobierno noruego, no existe responsabilidad internacional hasta que se hayan agotado los recursos internos, mientras que en la segunda no se aplica el principio que exige dicho agotamiento.

[143] Base N.º 27, *ibid.*, pág. 139. Véase también *Anuario... 1956*, vol. II, pág. 221, documento A/CN.4/96, apéndice 2.

[144] El debate relativo a esta base de discusión figura reproducido en Sociedad de las Naciones, *Actes de la Conférence... (op. cit.)*, págs. 63 y ss., 162 y ss.

[145] *Ibid.*, págs. 64, 65, 72, 77 y 78. Especialmente interesante es la manera como se expresó a este respecto el delegado de Rumania cuya posición se distinguía por la precisión de los conceptos expresados y los términos utilizados:

«La responsabilidad del Estado nace del incumplimiento de una obligación internacional. Por lo tanto, está condicionada o subordinada a la falta de ejecución de esa obligación.

»Ahora bien, mientras un órgano del Estado esté en condiciones de ejecutar la obligación o tenga la posibilidad de hacerlo, no se verifica la falta de ejecución y, por consiguiente, la condición del nacimiento de esa responsabilidad —es decir, la prueba de la falta de ejecución— no existe.

»En consecuencia, es perfectamente correcto decir que la responsabilidad misma sólo nace cuando se ha comprobado que no ha habido ejecución, es decir, que no se ha cumplido la exigencia o la obligación internacional.

»[...]

»Ahora bien, mientras exista una posibilidad de ejecución por medios de recurso internos, no puede decirse que no se ha ejecutado la obligación internacional.» (*Ibid.*, pág. 77.)

El Gobierno de Egipto propuso incluso una enmienda del texto, en el sentido propugnado por él (*ibid.*, pág. 217). El Gobierno de México también presentó una propuesta de enmienda (*ibid.*, pág. 228).

[146] *Ibid.*, págs. 75 y 79. Debe observarse que en su respuesta a la petición de información, Alemania se había inclinado a favor de la tesis de que la responsabilidad sólo nace después del agotamiento de los recursos internos.

[147] *Ibid.*, págs. 73, 74 y 76.

[148] *Ibid.*, pág. 237 (véase también *Anuario... 1956*, págs. 221 y 222, documento A/CN.4/96, apéndice 3). Varias delegaciones se resignaron a esta solución por estimar que el problema no tenía consecuencias prácticas importantes. Véanse a este respecto las intervenciones de los delegados de Grecia (*ibid.*, pág. 66), Bélgica (pág. 69), Gran Bretaña (pág. 70), los Estados Unidos de América (pág. 73), México (págs. 72 y 73), Colombia (pág. 78) y Alemania (pág. 80). Los participantes en la Conferencia no habían apreciado, al parecer, todas las consecuencias que la adopción de un criterio en lugar de otro podía tener sobre cuestiones tales como la determinación del momento de la perpetración de un hecho internacionalmente ilícito y la duración de esa perpetración. Las consecuencias prácticas de la respuesta a estas cuestiones pueden ser decisivas para aspectos tan esenciales como el de si la controversia suscitada por un hecho dado pertenece o no a la categoría de aquellas respecto de las cuales es competente un tribunal internacional o el de la determinación del momento a partir del cual debe tomarse en consideración el daño causado a los efectos de su reparación.

en que está previsto dicho agotamiento, equivale a realizar una condición para que se produzca la violación de una obligación internacional y, por consiguiente, para que pueda nacer la responsabilidad internacional, y no sólo para legitimar el recurso a los procedimientos para hacer efectiva una responsabilidad ya existente.

20) En cuanto a las posiciones más significativas adoptadas en otras ocasiones por órganos estatales o jueces internacionales, especialmente en lo que respecta a controversias concernientes a casos concretos, es menester una observación preliminar. Unicamente las posiciones que nieguen rotundamente que el principio del agotamiento de los recursos internos puede afectar la formación de la responsabilidad internacional aportarían una prueba verdadera en apoyo de la opinión según la cual este principio tendría un carácter exclusivamente «práctico y de procedimiento». En cambio, sería erróneo considerar como prueba de la validez de esta opinión el hecho de que en diversos casos los tribunales internacionales en sus decisiones y los gobiernos en las posiciones adoptadas se hayan referido al agotamiento de los recursos internos como una condición del ejercicio de la protección diplomática de ciertas personas o de la facultad de presentar reclamaciones al respecto ante una jurisdicción internacional. Hay que tener presente que la finalidad perseguida por el Estado que alega la no utilización de los recursos internos frente a una reclamación presentada contra él ante un tribunal internacional es, ante todo, la de impedir el examen del fondo de esta reclamación oponiéndole una excepción de inadmisibilidad. Y, en cambio, la intención del Estado autor de la reclamación, cuando impugna la existencia de ese vicio o sus efectos en el caso de que se trate, es precisamente la de suprimir el obstáculo preliminar que de ese modo se opone al examen del fondo de su demanda. Por consiguiente, ambos Estados se ven inducidos a tomar en consideración el principio del agotamiento de los recursos internos, desde el punto de vista de sus efectos, no en la formación de la responsabilidad, sino en la admisibilidad de la demanda. La distinción, ya generalizada, entre el procedimiento relativo a las excepciones preliminares y el procedimiento sobre el fondo determina asimismo que el tribunal internacional que ha de pronunciarse en el marco del primer procedimiento no pueda hacerlo sino desde el mismo punto de vista. A esto se añade que el debate a este respecto gira normalmente en torno a la interpretación del texto de un acuerdo que establece la jurisdicción del tribunal internacional ante el que se ha planteado el asunto y sus límites; por consiguiente, si ese acuerdo menciona el principio del agotamiento de los recursos internos al definir las condiciones en que se podrá considerar admisible una demanda, ese tribunal se verá obligado necesariamente a resolver la cuestión de si se han agotado o no los recursos internos desde el punto de vista de la existencia de una condición de la admisibilidad de la demanda y no desde el punto de vista de la existencia de una condición de la responsabilidad internacional del Estado demandado. Es evidente, sin embargo, que toda afirmación acerca de los efectos de la eventual omisión de los medios de recurso internos sobre la admisibilidad de una reclamación internacional no implica en modo alguno la intención de negar los efectos de esa omisión sobre la cuestión del fondo del nacimiento de una responsabilidad internacional [149].

21) Por consiguiente, sólo cabe tomar en consideración, en apoyo de la tesis de que el agotamiento de los recursos internos no es más que una condición del ejercicio de la protección diplomática y judicial, las declaraciones que se han manifestado claramente en ese sentido. Ahora bien, hay que reconocer que ese tipo de declaraciones son muy contadas y, habida cuenta de las circunstancias que concurren en ellas, mucho menos concluyentes que las declaraciones que toman partido por la tesis opuesta. En cambio, se encuentran afirmaciones de gobiernos o de jueces internacionales en las que se dice explícitamente que el agotamiento de los recursos internos es una condición para el nacimiento de la responsabilidad en las ocasiones en que se les ha planteado concretamente la cuestión de los posibles efectos del agotamiento de los recursos internos en el nacimiento de la responsabilidad internacional del Estado. Así, por ejemplo, en la decisión N.º 21 dictada en el *Asunto de la Mexican Union Railway*, en febrero de 1930, por la Comisión Mixta de Reclamaciones Gran Bretaña/México, instituida por la Convención de 19 de noviembre de 1926, se dice lo siguiente:

> [...] la responsabilidad del Estado en derecho internacional sólo puede empezar cuando los interesados hayan utilizado todos los recursos que ponía a su disposición la legislación nacional del Estado de que se trate [150].

22) Con ocasión del procedimiento promovido por Alemania ante la Corte Permanente de Justicia Internacional en relación con el *Asunto de la administración del Príncipe von Pless*, el Gobierno polaco interpuso una excepción preliminar en la que, tras oponerse a la acción del Gobierno alemán, que equivalía a someter una pretensión «a la decisión de una jurisdicción internacional, cuando el particular de que se trata tiene una posibilidad de recurso ante los órganos nacionales mediante la cual puede obtener satisfacción», sostenía que:

> [...] mientras no se hayan agotado los medios jurídicos que la legislación interna pone a disposición de los particulares para defender sus intereses, no puede invocarse la responsabilidad internacional del Estado [151].

El Gobierno polaco, pues, se manifestó claramente en el sentido de que el principio que hace del agotamiento de los recursos internos una condición previa concierne

[149] Por otra parte, es indiscutible que, en muchos casos, la condición del agotamiento previo de los recursos internos se invoca con un doble fin: directamente, como condición de la existencia de una responsabilidad internacional, e indirectamente sólo como condición para interponer legítimamente una reclamación internacional. Así ocurre, en particular, siempre que el hecho internacionalmente ilícito denunciado en la reclamación es un acto de denegación de justicia cometido en perjuicio de un particular que, hasta ese momento, no había sufrido más que un daño en violación de la ley interna. La utilización de los recursos internos, por consiguiente, se presenta a la vez como condición de la existencia de un acto de denegación de justicia, hecho internacionalmente ilícito caracterizado, y como condición de la presentación de una reclamación por la que se invoca la responsabilidad internacional a que ha dado lugar ese hecho ilícito. Es evidente que el segundo aspecto presupone el primero, del que se desprende lógicamente.

[150] Naciones Unidas, *Recueil des sentences arbitrales*, vol. V *(op. cit.)*, pág. 122 (traducido del original inglés).

[151] *C.P.J.I.*, serie C, N.º 70, págs. 134 y 135.

directamente a la existencia de la responsabilidad internacional, aun cuando ese Gobierno alegase al mismo tiempo el corolario que se desprende de ese principio y que se refiere a la posibilidad formal de interponer una demanda ante un tribunal internacional. Conviene destacar asimismo que el Gobierno alemán adujo la inaplicabilidad en ese caso del principio del agotamiento de los recursos internos por razón de una excepción convencional hecha a dicho principio, pero no impugnó en modo alguno la definición del mismo que había dado el Gobierno polaco.

23) La interpretación del laudo arbitral relativo al *Asunto de los buques finlandeses* es menos sencilla. El Gobierno británico, en su memorando al Consejo de la Sociedad de las Naciones, había invocado el principio del agotamiento de los recursos internos con la intención de oponerse a la presentación por el Gobierno finlandés de la reclamación diplomática que éste formulaba en contra suya. El hecho de invocar el principio con tal fin no implicaba excluir la posibilidad de invocarlo también con un fin diferente, principalmente el de negar, en un caso determinado, la existencia de una violación completa y definitiva de una obligación internacional y, por ende, de una responsabilidad internacional ya contraída por el Estado demandado. Por su parte, el Gobierno finlandés había puesto en duda la existencia misma del principio que Gran Bretaña consideraba indiscutido. El debate ante el Consejo llevó a las partes a someter al arbitraje la cuestión concreta siguiente: «¿Cabe o no considerar que los armadores finlandeses han agotado los medios de recurso que tienen a su disposición con arreglo al derecho británico?» [152].

24) Tal era la cuestión sobre la que debía pronunciarse el árbitro A. Bagge, quien observó en primer lugar que el Gobierno finlandés no pretendía que la violación del derecho internacional que alegaba estuviese representada, en ese caso particular, por la desestimación por los tribunales británicos del recurso de los armadores finlandeses, sino por la violación inicial del derecho internacional («initial breach of international law») [153] constituida, a su juicio, por el embargo y la utilización sin que mediara pago alguno de los buques de su propiedad. Una vez establecido este punto, el árbitro centró su atención en la cuestión de los elementos de derecho y de hecho que los demandantes debían someter a los tribunales internos en un caso de esta índole. Señaló que, cuando se invocaba una «violación inicial» del derecho internacional, la *razón de ser* del principio del agotamiento de los recursos internos no era más que permitir que los tribunales del Estado, hasta la más alta instancia competente, investigaran y dirimieran todas las cuestiones de derecho y de hecho que el Estado demandante alegara en un procedimiento internacional para probar la existencia de una violación. Y ello porque la finalidad perseguida era dar al Estado demandado la posibilidad de hacer justicia por la propia vía ordinaria («in their own, ordinary way»). Sin entrar ahora en el fondo de la cuestión, se advierte ante todo que, por el hecho mismo de tomar en consideración la posibilidad de que el principio del agotamiento de los recursos internos se aplique a casos en que el demandante alega una «violación inicial» del derecho internacional, el árbitro parecía inclinarse a favor de la idea de que ese principio no enunciaba una condición del nacimiento de la responsabilidad [154], sino únicamente una condición para recurrir a un procedimiento de reclamación. No obstante, el árbitro declaraba seguidamente que no ignoraba que en la doctrina, en las reuniones del Instituto de Derecho Internacional y especialmente en la Conferencia de Codificación de 1930, se había sostenido la tesis de que

> la responsabilidad del Estado no nace hasta que los tribunales nacionales han desestimado el recurso de un particular, tanto si el motivo invocado para presentar la reclamación internacional es el incumplimiento por los tribunales nacionales de las disposiciones del derecho internacional como si es la existencia de una violación inicial del derecho internacional,

y llegaba finalmente a la conclusión de que:

> Si esta afirmación significa que la responsabilidad del Estado no nace hasta que los motivos en que el Estado demandante en el procedimiento internacional funda su alegación de una violación inicial del derecho internacional han sido rechazados por los tribunales nacionales, no arroja ninguna luz sobre la cuestión de cuáles son los elementos de hecho o de derecho que han de tomarse en consideración en virtud de la regla del agotamiento de los recursos internos [155].

El árbitro Bagge, por lo tanto, adoptó una actitud en cierto modo neutral frente a las dos maneras de concebir el requisito del agotamiento de los recursos internos, puesto que ambas le conducían a la misma conclusión respecto de la cuestión que debía dirimir. Por consiguiente, sería arbitrario considerar su razonamiento como la expresión de una actitud clara y motivada en contra de la tesis de que, en los casos en que interviene el principio del agotamiento de los recursos internos, ese agotamiento es una condición para el nacimiento de la responsabilidad internacional.

25) Las dos tesis relativas a la función atribuida al agotamiento de los recursos internos por el principio que enuncia esa condición se afrontaron en el curso del litigio entre Italia y Francia en el *Asunto de los fosfatos de Marruecos*. En su demanda de incoación de instancia ante la Corte Permanente de Justicia Internacional, de 30 de marzo de 1932, el Gobierno de Italia pidió a la Corte que fallara que la decisión del Servicio de Minas de fecha 8 de enero de 1925 [156] y la denegación de justicia subsiguiente eran incompatibles con la obligación internacional de Francia de respetar los derechos adquiridos

[152] G. F. de Martens, ed., *Nouveau Recueil général de traités*, Leipzig, Buske, 1933, 3.ª serie, t. XXVIII, pág. 118.

[153] Naciones Unidas, *Recueil des sentences arbitrales*, vol. III *(op. cit.)*, pág. 1502.

[154] La expresión «initial breach of international law», utilizada por el árbitro Bagge, probablemente significaba «violación inicial del derecho internacional» en el sentido de violación de ese derecho cometida al comienzo del asunto. Pero la fórmula es equívoca, ya que muy bien podría traducirse por «comienzo, esbozo, primera fase de una violación del derecho internacional», en cuyo caso expresaría una idea diferente.

[155] Naciones Unidas, *Recueil des sentences arbitrales*, vol. III *(op. cit.)*, pág. 1502.

[156] Decisión por la que se había desestimado la demanda de un nacional italiano, el Sr. Tassara, de que se le reconociera como el descubridor de los yacimientos de fosfatos de Marruecos.

por la sociedad italiana Miniere e Fosfati [157]. El Gobierno de Francia había aceptado la jurisdicción obligatoria de la Corte, en una declaración de fecha 25 de abril de 1931, para «todas las controversias que surgieran después de la ratificación [...] respecto *de situaciones o hechos posteriores a esa ratificación**» [158]. Se planteaba, pues, la cuestión de si el hecho internacionalmente ilícito objeto de la demanda del Gobierno de Italia podía o no ser considerado como un «hecho posterior» a la fecha crítica. El Gobierno italiano sostenía que la violación de la obligación internacional iniciada con la decisión de 1925 sólo se había convertido en una violación completa y definitiva como resultado de ciertos actos posteriores a 1931, en particular a raíz de una nota de 28 de enero de 1933 del Ministerio de Relaciones Exteriores de Francia a la Embajada de Italia y de una carta de la misma fecha dirigida por ese Ministerio al particular interesado, de nacionalidad italiana. El Gobierno de Italia consideraba que ambas comunicaciones constituían una interpretación oficial de los derechos adquiridos por nacionales italianos que estaba en contradicción con las obligaciones internacionales de Francia; veía en ellas una confirmación de la denegación de justicia de que ya habían sido víctimas los interesados en virtud de la negativa del Residente General de Francia a admitir que éstos le presentaran un recurso no contencioso a tenor del artículo 8 del dahir de 12 de agosto de 1913. El nuevo acto de denegación de justicia consistía en la negativa definitiva del Gobierno de Francia a facilitar a los demandantes un medio extraordinario de recurso, administrativo o de otra naturaleza, dada la inexistencia de medios ordinarios [159]. Basándose en esos hechos, el Gobierno de Italia optaba claramente por la tesis de que un hecho internacionalmente ilícito, aun iniciado con el primer comportamiento estatal contrario al resultado exigido por una obligación internacional, no se perfecciona hasta que los particulares lesionados han promovido infructuosamente todos los recursos oportunos y eficaces existentes. A ese momento, pues, se remontaba en su opinión el nacimiento de la responsabilidad [160].

26) El Gobierno de Francia opuso al Gobierno italiano que, si sus alegaciones acerca de la decisión de 1925 del Servicio de Minas estaban realmente justificadas —violación de tratados, violación del derecho internacional en general— era en esa fecha cuando Francia había cometido y perfeccionado la violación de sus obligaciones internacionales y cuando, por lo tanto, había nacido el hecho internacionalmente ilícito alegado. El representante de Francia afirmó:

> En este caso, la regla del agotamiento de los recursos internos no es más que una regla de procedimiento. La responsabilidad internacional ya existe, aun cuando no pueda hacerse efectiva por vía diplomática o mediante recurso al juez internacional y mediante solicitud a la Corte Permanente de Justicia Internacional si no se han agotado previamente los recursos internos [161].

27) La Corte, en su fallo de 14 de junio de 1938, indicó que no discernía en los actos del Gobierno de Francia posteriores a la decisión de 1925 ningún hecho nuevo que hubiera dado lugar a la controversia en curso y que la negativa del Gobierno de Francia a acceder a la petición de que se sometiera el litigio a jurisdicción distinta de la ordinaria no constituía un hecho ilícito internacional generador de una nueva controversia. Seguidamente, la Corte añadió:

> En la denegación de justicia alegada por el Gobierno italiano, la Corte no puede apreciar un elemento generador de la controversia actual. En su demanda, el Gobierno de Italia ha presentado la decisión del Servicio de Minas como un hecho ilícito internacional, basándose en que esa decisión se había inspirado en la voluntad de eliminar la influencia extranjera y constituía, por ello, una violación de los derechos adquiridos que se amparaban en convenciones internacionales. De ser así, la violación ya perfeccionada del derecho internacional, violación que daría lugar por sí misma y de modo inmediato a la responsabilidad internacional, estaría en esa decisión [...]. En tal caso, la pretendida denegación de justicia constituida, ya por una deficiencia de la organización judicial, ya por la negativa a conceder recursos administrativos o extraordinarios para suplir esa deficiencia, no puede tener otro resultado que el de permitir que subsista el hecho ilícito. No ejerce ninguna influencia ni en su consumación ni en la responsabilidad que de él deriva [162].

28) Según la Corte, la decisión adoptada en 1925 por el Servicio de Minas, decisión contra la cual no había en realidad ningún recurso judicial o de otra naturaleza [163], era *por ese mismo hecho* una violación ya *perfecta y definitiva* de la obligación internacional de garantizar a los nacionales italianos plena igualdad de trato en materia de concesiones mineras. Así pues, la Corte no aceptaba que el hecho internacionalmente ilícito atribuido por el Gobierno italiano a Francia hubiera culminado en una pretendida «denegación de justicia» representada por la nota del Gobierno francés de 28 de enero de 1933, que se limitaba a confirmar en el plano diplomático la inexistencia de recursos contra la decisión de 1925. Y tampoco aceptaba que se considerase como un «recurso interno», en el sentido enunciado en el principio, la petición dirigida por los particulares al Gobierno de Francia para que les abriera una vía judicial extraordinaria no prevista por la ley. En conclusión, la Corte se negó a admitir que el hecho internacionalmente ilícito alegado por el Gobierno de Italia, que se había iniciado, según ese mismo Gobierno, en 1925, necesitara la nota de 1933 para perfeccionarse. Sin embargo, esta posición, que llevaba necesariamente a rechazar la demanda italiana, no significa en modo alguno que se rechace la tesis, que el Gobierno de Italia alegó como principio general, relativa al efecto de los recursos internos —cuando éstos existen— en la determinación del carácter perfecto y definitivo de una violación de una obligación internacional y, por consiguiente, en el nacimiento de la responsabilidad internacional.

[157] *C.P.J.I.*, serie A/B, N.º 74, pág. 15.

[158] *Ibid.*, pág. 22.

[159] *Ibid.*, págs. 27 y 28.

[160] La tesis italiana fue expuesta principalmente en la exposición oral de 12 de mayo de 1938 (*ibid.*, serie C, N.º 85, págs. 1231 y 1232) y desarrollada en la exposición de 16 de mayo (*ibid.*, págs. 1332 y 1333).

[161] La tesis francesa fue expuesta en el informe oral de 5 de mayo de 1938 (*ibid.*, serie C, N.º 85, pág. 1048).

[162] *Ibid.*, serie A/B, N.º 74, pág. 28.

[163] Es evidente que la Corte no consideró que el «recurso no contencioso» al Residente General de Francia en Marruecos constituyera verdaderamente un remedio.

29) Después del *Asunto de los fosfatos de Marruecos*, ni la Corte Permanente de Justicia Internacional, ni luego la Corte Internacional de Justicia, han tenido otra ocasión de pronunciarse sobre la cuestión examinada [164]. En cambio, la Comisión Europea de Derechos Humanos ha tenido algunas ocasiones de pronunciarse sobre el principio relativo al agotamiento de los recursos internos. En la jurisprudencia de esa Comisión se encuentran varias veces afirmaciones de la necesidad de reconocer al Estado «la facultad de reparar el daño alegado por sus propios medios en el marco de su sistema jurídico interno» [165]. La Comisión Europea se refiere, evidentemente, al daño sufrido por el particular y no pretende en modo alguno que ese daño ya representa, por sí solo, una violación perfecta de una obligación internacional. Tales afirmaciones, pues, son comparables a las que ya se han examinado [166] y que, al poner de relieve los efectos de la eventual no utilización de los medios de recurso internos en la admisibilidad de una reclamación internacional, no pretenden ciertamente negar los efectos que esa misma no utilización tiene en primer lugar sobre la formación de la responsabilidad internacional. Por otra parte, la propia Comisión Europea de Derechos Humanos proporciona, si fuera menester, una prueba suplementaria de la validez de esta observación cuando, en su decisión de 10 de junio de 1958 sobre la Demanda N.º 235/56, afirmaba que «la responsabilidad de un Estado con arreglo a la Convención de Derechos Humanos sólo nace, conforme al artículo 26, a partir del momento en que se han agotado todos los medios de recurso internos» [167]. Aunque formulada con motivo de un caso de aplicación particularmente evidente del principio objeto de examen [168], la afirmación de la Comisión está redactada en términos que se refieren claramente a cualquier supuesto de aplicación del artículo 26 de la Convención, disposición que, a su vez, enuncia el requisito del agotamiento de los recursos internos en los términos más generales. No cabe ninguna duda, pues, de que la decisión mencionada tiene el valor de una interpretación general del principio del agotamiento de los recursos internos como un principio que enuncia ante todo una condición del nacimiento de la responsabilidad internacional del Estado.

30) Antes de extraer una conclusión del análisis de las posiciones adoptadas por los representantes oficiales de los Estados así como por los tribunales y demás órganos internacionales en relación con la cuestión examinada, tal vez sea útil también considerar las opiniones manifestadas por algunos magistrados de la Corte Internacional de Justicia o de su predecesora en opiniones individuales o disidentes. Esas opiniones parecen tanto más interesantes cuanto que, en los casos que las motivaron, la propia Corte no adoptó una posición directa y clara con respecto a esta cuestión. Algunas de esas opiniones admiten diversas interpretaciones [169]. La opinión individual del Magistrado Tanaka en el *Asunto de la Barcelona Traction, Light and Power Company, Limited (segunda fase)* destaca claramente la idea de que la regla del agotamiento de los recursos internos adquiere el carácter de regla de procedimiento en la medida en que enuncia una condición para que el Estado pueda hacer suya ante un tribunal internacional la reclamación de la persona a la que se propone proteger. Pero el hecho de que el Magistrado Tanaka haya mencionado también el aspecto de regla de procedimiento que el principio enunciado adopta en relación con el ejercicio de la protección diplomática y judicial no parece indicar que haya tenido la intención de excluir la existencia del aspecto de norma de fondo que asume el principio en relación con la cuestión del nacimiento de la responsabilidad internacional [170]. Otros tres magistrados, a saber, el Magistrado Hudson en su opinión disidente en el *Asunto del ferrocarril Panevezys-Saldutiskis* [171], el Magistrado Córdova en su opinión individual en el *Asunto*

[164] No cabe considerar que la Corte adoptara una posición a este respecto en el pasaje del fallo de 21 de marzo de 1959, relativo al Asunto Interhandel, en el que, tras afirmar que el agotamiento de los recursos internos es un principio establecido «en una norma definitivamente arraigada del derecho internacional consuetudinario [...] generalmente observada en los casos en que un Estado interviene en defensa de uno de sus nacionales cuyos derechos han sido lesionados en otro Estado en violación del derecho internacional», añade: «Antes de recurrir a la jurisdicción internacional, se ha considerado en tal caso necesario que el Estado en que se ha cometido el acto lesivo pueda remediarlo por sus propios medios, dentro del marco de su ordenamiento jurídico interno.» (*C.I.J. Recueil 1959*, pág. 27.) Es de todo punto evidente que, al emplear los términos «acto lesivo», la Corte se refería a la lesión de los derechos del particular en el plano interno y no a la lesión sufrida eventualmente por el Estado en su derecho en el plano internacional. El principio enunciado por la Corte, por otra parte muy sumariamente, es, pues, perfectamente conciliable con la idea de que la violación por el Estado de la obligación internacional, que justifica el recurso a la jurisdicción internacional, sólo se perfecciona con la negativa a poner remedio, en el marco de su ordenamiento jurídico interno, a la lesión causada por su comportamiento inicial al derecho de un particular.

[165] Demanda 343/57, *Annuaire de la Convention européenne des droits de l'homme, 1958-1959*, La Haya, vol. 2, 1960, pág. 439. En decisiones dictadas los años siguientes se encuentran afirmaciones casi idénticas.

[166] Véase párr. 14 *supra*.

[167] *Annuaire de la Convention européenne des droits de l'homme (op. cit.)*, pág. 305.

[168] Se trataba de un caso de mala administración de justicia, respecto del cual el acuerdo es casi general en atribuir al requisito del agotamiento de los recursos internos el valor de un principio de fondo.

[169] Véase, por ejemplo, la opinión disidente del Magistrado Armand Ugon en el Asunto Interhandel, en la que se dice que:

«La finalidad de la regla del agotamiento de los recursos internos no es sino la de permitir a los tribunales internos que examinen, en una primera fase judicial, la responsabilidad internacional del Estado demandado, tal como se presenta en la demanda; naturalmente, dicho examen debería realizarlo un tribunal nacional.» (*C.I.J. Recueil 1959*, págs. 88 y 89.)

[170] El Magistrado Tanaka se expresa así:

«No hay duda de que la regla de los recursos internos tiene el carácter de una regla de procedimiento en el sentido de que obliga a la persona que debe ser protegida por su gobierno a agotar los recursos internos de que dispone en el Estado de que se trate antes de que su gobierno haga suya su reclamación ante un tribunal internacional.» (*C.I.J. Recueil 1970*, pág. 143.)

[171] El Magistrado Hudson escribía:

«Es una norma muy importante del derecho internacional la que exige que se hayan agotado los recursos internos sin obtener reparación antes de que un Estado pueda con éxito salir en defensa de un nacional suyo contra otro Estado. Esta norma no es una regla de procedimiento, ni simplemente una regla de conducta, sino que forma verdaderamente parte del derecho positivo en materia de responsabilidad internacional, es decir, de la responsabilidad de Estado a Estado. Si el particular que ha

Interhandel [172], y el Magistrado Morelli en su opinión disidente en el *Asunto de la Barcelona Traction, Light and Power Company, Limited (excepciones preliminares)* [173], han expresado opiniones claras, todas ellas en el sentido de que el agotamiento de los recursos internos enuncia una condición para el nacimiento de una responsabilidad internacional del Estado.

31) Las posiciones adoptadas por los representantes de los gobiernos y los magistrados internacionales que se han analizado, consideradas en su conjunto y después de haber investigado la significación exacta de algunos asertos, parecen aportar, por lo tanto, un sólido apoyo a la tesis en virtud de la cual el principio del agotamiento de los recursos internos enuncia ante todo una condición para que exista violación de las obligaciones internacionales relativas al trato de particulares extranjeros. Algunas consideraciones suplementarias permitirán eliminar ciertas objeciones que se ha creído poder deducir de determinadas premisas en contra de las conclusiones indicadas. Se ha alegado, por ejemplo, el hecho de que cuando un Estado invoca la violación por otro Estado de una obligación internacional concerniente al trato que debe otorgarse a particulares, el daño cuya reparación exige es el causado por el comportamiento inicialmente observado por el Estado y no el causado por la desestimación de los recursos internos ejercitados por los particulares perjudicados. Ello se aduce como prueba de que la responsabilidad internacional nace definitivamente del primer comportamiento del Estado y, por consiguiente, antes del agotamiento de los recursos internos por los particulares interesados. A este respecto conviene recordar que, como la Comisión ha puesto de relieve en sus comentarios a otros artículos del proyecto, del elemento del «daño» y de los criterios aplicables para determinar su existencia y su alcance no cabe deducir consecuencias acerca de la determinación de un hecho internacionalmente ilícito, de sus elementos constitutivos y de sus efectos [174]. La obligación de reparar que recae en un Estado en virtud de un hecho internacionalmente ilícito concierne a la reparación del incumplimiento por el Estado de sus propias obligaciones para con otro Estado. La reparación que puede exigir y obtener el Estado lesionado en su derecho de que se respeten las obligaciones internacionales concernientes al trato que ha de darse a los particulares que tienen su nacionalidad es una cosa y la reparación que uno de esos particulares, lesionado en sus derechos por el comportamiento de órganos de un Estado que hayan procedido en contra del resultado previsto por una obligación internacional, puede exigir y obtener de un órgano de recurso interno de ese mismo Estado, es otra. Tienen fundamentos distintos y se sitúan en planos diferentes. Incluso si el monto de la reparación exigida por el Estado en el plano internacional coincidiese materialmente con el de la reparación exigida por el particular en el plano interno, incluso si el primero se evaluase de hecho con arreglo al segundo, subsistiría aún la diferencia de naturaleza entre ambos tipos de reparación.

32) Prescindiendo de estas consideraciones de principio, la objeción aquí examinada no tiene evidentemente en cuenta la naturaleza de hecho estatal «complejo» que reviste la violación de una obligación internacional en los casos en que entra en juego la condición del agotamiento de los recursos internos. Cuando el particular perjudicado por un comportamiento estatal incompatible con el resultado exigido por una obligación internacional reacciona utilizando y agotando sin éxito los medios de recurso previstos en el derecho interno, la violación de la obligación internacional no está constituida solamente por la última etapa del proceso de su perpetración, del mismo modo que tampoco está representada únicamente por la primera etapa. Esa violación resulta del conjunto de los comportamientos estatales sucesivamente observados, desde el primero que la inicia hasta el último que la completa y la hace definitiva. De suerte que el perjuicio sufrido por el particular, que puede servir eventualmente de criterio de evaluación para la determinación del monto de la reparación que puede exigir el Estado que actúe ejerciendo la protección diplomática o judicial, es el perjuicio que le ha ocasionado el conjunto de los compor-

sufrido el perjuicio encuentra a su disposición un recurso adecuado, si ese particular sólo tiene que hacer una gestión para utilizar ese recurso, carece de todo fundamento la demanda que pueda asumir el Estado de que sea nacional dicho particular. En tanto no se hayan agotado los recursos internos disponibles, no puede surgir ninguna responsabilidad internacional.» (*C.P.J.I.*, serie A/B, N.º 76, pág. 47.)

[172] El Magistrado Córdova se expresaba de la siguiente forma:

«El derecho del Estado [...] a asumir la protección de su nacional [...] contra un pretendido acto lesivo de un gobierno extranjero [...] no nace jurídicamente hasta que los órganos judiciales de este último Estado zanjan la cuestión de ese acto lesivo mediante una decisión definitiva. Hasta que los tribunales del Estado demandado no hayan dictado su decisión definitiva no puede tenerse al Estado por internacionalmente responsable, por la simple razón de que todavía no se ha realizado el daño. Este principio es un principio básico de todos los sistemas jurídicos, derecho civil y derecho penal, derecho interno y derecho internacional». (*C.I.J. Recueil 1959*, págs. 45 y 46.)

[173] El Magistrado Morelli daba una definición más profunda del principio del agotamiento de los recursos internos en los términos siguientes:

«La norma del agotamiento de los recursos internos, en cuanto norma del derecho internacional general, es, en mi opinión, una norma sustantiva y no adjetiva. Se trata precisamente de una norma complementaria de otras normas que tienen, también, carácter de normas sustantivas, es decir, las normas concernientes al trato de los extranjeros.

Esas normas prescriben a los Estados, a los que están destinadas, un resultado final determinado en lo que concierne al trato de los nacionales extranjeros, dejando al Estado obligado en libertad por lo que respecta a los medios que hayan de utilizarse. Por consiguiente, si un órgano del Estado obligado realiza un acto contrario al resultado perseguido, no puede afirmarse la existencia de un hecho ilícito internacional ni de la responsabilidad internacional del Estado mientras el nacional extranjero tenga la posibilidad de lograr, por los medios disponibles en el ordenamiento interno, el resultado previsto en la norma internacional.» (*C.I.J. Recueil 1964*, pág. 114).

[174] Véase lo que se dice en el informe de la Comisión de Derecho Internacional sobre la labor realizada en su 25.º período de sesiones, en lo que se refiere a las condiciones de la existencia de un hecho internacionalmente ilícito (*Anuario... 1973*, vol. II, págs. 186 y 187, documento A/9010/Rev.1, cap. II, secc. B, art. 3, párr. 12 del comentario). Véase asimismo el informe de la Comisión sobre la labor realizada en su 27.º período de sesiones acerca del error de basarse en los criterios utilizados en casos concretos para determinar la cuantía de la reparación debida, para deducir consecuencias sobre la determinación del hecho que ha de atribuirse al Estado como fuente de responsabilidad (*Anuario... 1975*, vol. II, págs. 78 y 79, documento A/10010/Rev.1, cap. II, secc. B, subsecc. 2, art. 11, párrs. 9 y 10 del comentario).

tamientos estatales que en el caso de que se trate han sido contrarios al resultado internacionalmente exigido. Incluso si de hecho sólo se tomara como base el perjuicio causado por el comportamiento observado en un principio, ello sería porque los comportamientos siguientes no habrían añadido nada nuevo a ese perjuicio y no porque el proceso de realización del hecho internacionalmente ilícito habría concluido con la primera etapa. A la inversa, incluso si se considerase sólo el último acto como elemento constitutivo de la violación de la obligación internacional y, por lo tanto, como fuente de la responsabilidad internacional, no hay razón para afirmar que la reparación que podría exigir el Estado por esa violación deba determinarse sobre la base del perjuicio causado al particular por este último acto. Desde el punto de vista de los criterios de justicia y de equidad que normalmente rigen la determinación de la cuantía de la reparación de los hechos ilícitos internacionales, puede ser admisible fundarse a tal efecto en el perjuicio causado por el primer acto. Y eso sin excluir los casos en que hay solamente actos ulteriores incompatibles con las exigencias de una obligación internacional, como ocurre cuando el hecho internacionalmente ilícito atribuido al Estado es exclusivamente una denegación de justicia. En tal caso se advierte hasta qué punto la determinación de la reparación debida por la violación de una obligación internacional es independiente de la determinación del «daño» y sobre todo del daño económico causado directamente por la propia violación.

33) Otras objeciones tampoco parecen sólidamente fundadas. Por ejemplo, la de una supuesta coincidencia necesaria entre el momento en que se perfecciona la violación de una obligación internacional y en que, por consiguiente, se crea la responsabilidad internacional y el momento en que nace la controversia entre los Estados interesados. Cualquiera que sea el concepto de «controversia internacional» que se adopte, se desprende claramente de la práctica internacional que las controversias jurídicas pueden muy bien nacer antes de la perpetración definitiva de un hecho internacionalmente ilícito e incluso sin que se haya producido tal hecho. Vincular la cuestión del nacimiento de la controversia a la de la existencia de una responsabilidad internacional ya perfectamente establecida y, por consiguiente, inferir del hecho de que las controversias nacen antes de todo agotamiento de los recursos internos la conclusión de que ese agotamiento no guarda ninguna relación con el nacimiento de la responsabilidad es muy aventurado. Tampoco parece admisible la observación según la cual la tesis de que el agotamiento de los recursos internos es una condición de fondo concerniente al nacimiento de la responsabilidad internacional viene a ser refutada por el hecho de que los tribunales internacionales tratan normalmente esta cuestión en la fase del proceso relativa a las excepciones preliminares. No se discute la posibilidad de oponer cuestiones de fondo como excepciones preliminares, tanto más cuanto que hoy parece estar admitida por la opinión dominante en el seno de la propia Corte Internacional de Justicia. Pero incluso para quienes han manifestado una opinión diferente, la consecuencia que se impone es que las partes no pueden invocar, ni la Corte tomar en consideración, la falta de agotamiento de los recursos internos como excepción preliminar, y que esa omisión de los recursos internos tiene que examinarse exclusivamente como cuestión de fondo.

34) Por último, la objeción fundada en la posibilidad de que se dicte un fallo puramente «declarativo» antes incluso de que se hayan agotado los recursos internos [175], parece descansar en una hipótesis más teórica que práctica, ya que nunca se ha planteado en la realidad. Por otra parte, si es del todo posible concebir un fallo puramente declarativo destinado a establecer, antes de que se examine la existencia de una infracción y de la responsabilidad que de ella dimana, la existencia de una obligación internacional que incumbe a un Estado y el contenido y el alcance de esta obligación, también puede concebirse un fallo de esta naturaleza dictado con el objeto de reconocer que un comportamiento inicial observado por ese Estado respecto de un particular es contrario al resultado exigido por la obligación de que se trate.

35) El examen de los asertos acerca de una supuesta incompatibilidad entre las no menos supuestas consecuencias que algunos autores querrían extraer de ciertas premisas y las conclusiones que se desprenden de la propia lógica de los principios y del análisis de las posiciones adoptadas por los gobiernos y por los jueces internacionales no ofrece, pues, ningún motivo para modificar las conclusiones así establecidas.

c) *Ambito de aplicación del principio*

36) Como se ha señalado antes [176], el principio del agotamiento de los recursos internos es un principio de derecho internacional general que se ha afirmado en el derecho de gentes paralelamente a la formación, en ese mismo derecho, de las *normas relativas a la condición de los extranjeros.* Ahora se plantea la cuestión de si el propio derecho internacional general no admite, actualmente al menos, excepciones a la aplicabilidad del principio para la determinación de la ejecución o violación de las obligaciones internacionales concernientes al trato de las personas físicas o jurídicas extranjeras. Por otra parte, cabe también preguntarse si la condición del agotamiento de los recursos internos por los particulares interesados no debe ser válida también cuando se trata de determinar si se han cumplido o se han violado obligaciones internacionales relativas a personas distintas de aquellas respecto de las cuales el principio que se examina se ha afirmado tradicionalmente, y en particular a personas físicas o jurídicas nacionales. Huelga decir que esas cuestiones sólo merece la pena plantearlas en relación con el derecho internacional general, puesto que los Estados tienen siempre la posibilidad de restringir o ampliar el alcance

[175] Las opiniones de los autores están divididas con respecto a la posibilidad de un fallo declaratorio antes del agotamiento de los resursos internos. En 1956, en el Instituto de Derecho Internacional, P. Guggenheim y J. H .W. Verzijl se pronunciaron a favor de tal posibilidad; E. Giraud y Ch. de Visscher se pronunciaron en contra. La mayoría de los miembros compartieron la opinión sostenida en el texto. A favor se puede citar también a J. E. S. Fawcett y en contra a C. H. P. Law y, con ciertas dudas, a C. F. Amerasinghe. Sin embargo, todos estos autores, al pronunciarse a favor o en contra, lo hacen sobre la base de que las consecuencias de tal fallo sean o no convenientes y no sobre la base de la práctica internacional.

[176] Véase párr. 7 *supra.*

del principio mediante convenciones bilaterales o incluso multilaterales.

37) Por lo que respecta al primer aspecto, hay dos hipótesis diferentes en las que cabe normalmente preguntarse si el agotamiento de los recursos internos por los particulares interesados debe o no considerarse como condición previa para que un Estado pueda llegar a la conclusión de que otro Estado ha consumado la violación de una obligación internacional relativa al trato que debe darse a sus nacionales, y para que ese mismo Estado pueda, en consecuencia, invocar la responsabilidad internacional en que ha incurrido el otro Estado. La primera hipótesis se refiere a los casos en que un primer comportamiento de los órganos del Estado *haya creado una situación que sea incompatible con el resultado requerido por una obligación internacional* y que perjudique a ciertas personas en cuanto *nacionales de un país extranjero determinado*. De hecho, en el caso de una situación originada por el comportamiento de un órgano estatal que lesiona a una persona en calidad de nacional de un Estado que es objeto de una *intención discriminatoria especial*, el Estado del que la persona es nacional reacciona a veces afirmando la responsabilidad del Estado en cuyo territorio ha ocurrido el hecho, sin esperar a que la víctima haya recurrido a los órganos jurisdiccionales internos [177]. Merece señalarse también a este respecto una frase de la respuesta de Dinamarca a la solicitud de información del Comité Preparatorio de la Conferencia de Codificación de 1930. Al aceptar la proposición de que la responsabilitad del Estado con arreglo al derecho internacional esté «subordinada» al agotamiento, por los interesados, de los recursos que les concede el derecho interno del Estado de cuya responsabilidad se trata, el Gobierno de Dinamarca añadía lo siguiente: «No obstante, debe suponerse que la autoridad nacional no retrasará excesivamente el asunto y que no habrá negligencia evidente del derecho del extranjero por ser extranjero o por ser nacional de determinado Estado extranjero» [178]. Pero sería exagerado deducir de ello que la intención de tal observación era afirmar claramente la existencia en derecho internacional general de una «excepción» a la condición general del agotamiento de los recursos internos. Esa frase, lo mismo que la actitud de ciertos Estados en casos determinados, se inserta simplemente en el contexto de la aplicación normal y razonable del principio. En otras palabras, puede que, en algunos casos concretos en que el perjuicio debido a la acción o la omisión de un órgano estatal se haya producido en el marco de una animosidad generalizada contra los nacionales de tal o cual país extranjero, el Estado del que son nacionales las personas perjudicadas no haya esperado para intervenir a que esas personas hayan utilizado los recursos internos. Pero el motivo es que, en esos casos concretos, el Estado del que eran nacionales los particulares perjudicados se daba cuenta de lo que tenía de irreparable en el plano del derecho interno la situación creada a sus nacionales. Estaba convencido de que, dadas las circunstancias, sería *imposible* corregir, mediante recursos internos eficaces, la situación creada por la actitud inicial del otro Estado [179]. Parece, pues, que no hay motivo alguno para prever, a ese respecto, una excepción a la aplicación normal del principio del agotamiento de los recursos internos, dado que tal principio se refiere exclusivamente, como se volverá a señalar más adelante, a recursos «eficaces» y realmente disponibles.

38) La segunda de las dos hipótesis mencionadas en el párrafo precedente se refiere a los casos en que la lesión de los derechos de particulares extranjeros se ha producido fuera del territorio del Estado o en perjuicio de personas que no tienen su residencia en ese Estado o no tienen vínculo voluntario alguno con éste. En efecto, al definir el principio del agotamiento de los recursos internos se hace referencia, en la mayoría de los casos, a situaciones que han ocasionado perjuicios a extranjeros *en el territorio del Estado*. Tales situaciones son, ciertamente, las más frecuentes, y eso es lo que explica la formulación de las definiciones de que se trata. Sin embargo, cabe preguntarse si sería legítimo deducir de ello, sin más, que la aplicación del principio del agotamiento de los recursos internos queda descartada en caso de perjuicios causados por un Estado a particulares extranjeros fuera de su territorio. Ni en la práctica de los Estados ni en la jurisprudencia internacional se encuentran pronunciamientos explícitos sobre la aplicabilidad o inaplicabilidad de la condición del agotamiento de los recursos internos en las hipótesis en que el perjuicio haya sido causado a particulares extranjeros o a sus bienes *fuera del territorio del Estado*, en alta mar por ejemplo [180]. En la doctrina, algunos autores se han pro-

[177] Gaja (*op. cit.*, pág. 79) recuerda, a título de ejemplos recientes, el comunicado de 31 de julio de 1964 del Ministerio francés de Relaciones Exteriores, con ocasión de manifestaciones realizadas en Saigón contra particulares franceses [texto en Ch. Rousseau, «Chronique des faits internationaux», *Revue générale de droit international public*, París, 3.ª serie, t. XXXV, N.º 4 (octubre-diciembre 1964), pág. 943], y la nota del Gobierno de los Países Bajos de 18 de diciembre de 1959 sobre ciertas medidas discriminatorias de nacionalización adoptadas por el Gobierno de Indonesia [*American Journal of International Law*, Wáshington (D.C.), vol. 54, N.º 2 (abril de 1960), págs. 487 y ss.].

[178] Sociedad de las Naciones, *Bases de discussion... (op. cit.)*, pág. 136. El Relator del Subcomité, Ch. de Visscher, indicó que la afirmación del principio no prejuzgaba la posibilidad de que el Estado reclamara antes de que se hubiesen agotado los recursos internos la reparación del claro perjuicio por él sufrido en razón de los daños causados a determinadas personas con motivo de su nacionalidad.

[179] Era difícil en esos casos que el propio Estado demandado pusiera seriamente en tela de juicio la falta de eficacia de los recursos utilizables. Véase Gaja, *op. cit.*, pág. 79, sobre la posibilidad de explicar las pocas manifestaciones de la práctica por razones distintas del reconocimiento de la pretendida excepción.

[180] En el caso de apresamiento de buques en alta mar y, en particular, de buques de pesca privados, el Estado del pabellón ha exigido en ocasiones la entrega sin demora del buque o el pago de una indemnización. Así ocurrió en el asunto del buque *I'm Alone* entre el Canadá y los Estados Unidos de América, dirimido en 1933 por un tribunal de arbitraje [Naciones Unidas, *Recueil des sentences arbitrales*, vol. III *(op. cit.)*, págs. 1609 y ss.]. Pero, en otros casos, el Estado del pabellón no ha querido intervenir inmediatamente (véanse los casos citados por Law, *op. cit.*, págs. 103 y ss., y por Gaja, *op. cit.*, págs. 90 y ss.). En materia de presas, la práctica parece abonar la idea de la aplicabilidad del principio del agotamiento de los recursos internos (véase Reuter, *loc. cit.*, págs. 161 y ss., y Gaja, *op. cit.*, pág. 91, nota 17). En los casos de aviones derribados en alta mar, con frecuencia se ha pedido y con frecuencia se ha obtenido una reparación sin que se hayan agotado previamente los recursos internos, pero en el marco de soluciones amistosas. Ade-

(Continúa en la página siguiente.)

nunciado contra la aplicabilidad del principio del agotamiento de los recursos internos en caso de lesiones causadas por los órganos de un Estado a extranjeros o a sus bienes fuera del territorio de ese Estado [181]. Los proyectos de codificación cuyo alcance no se limitaba previamente a la responsabilidad internacional por los daños causados por el Estado en su territorio a particulares extranjeros o a sus bienes no contenían cláusulas en virtud de las cuales se excluyeran de la aplicabilidad del principio los casos de daños causados a esos particulares fuera de los límites del territorio del Estado autor de la infracción.

39) Un criterio para decidir si el principio del agotamiento de los recursos internos debe o no ser aplicado en caso de perjuicios causados por un Estado a la persona o a los bienes de particulares extranjeros fuera del territorio del Estado podría consistir en hacer que esa decisión dependiera de que, en tales casos, esos particulares dispusieran o no de recursos eficaces. En efecto, a veces es difícil que un extranjero perjudicado disponga de tales medios cuando el daño causado a sus bienes se haya producido fuera del territorio del Estado autor de las medidas perjudiciales. En algunas de las decisiones adoptadas en situaciones concretas, decisiones que, al parecer, se basaban en la idea de la inaplicabilidad del principio del agotamiento de los recursos internos en caso de perjuicios causados fuera del territorio del Estado, el aspecto decisivo parece haber sido, en realidad, el del carácter más o menos eficaz que tenían en cada caso particular los recursos internos y, sobre todo, el de la «disponibilidad» o falta de disponibilidad de esos recursos para las personas interesadas. Sin embargo, la cuestión parece plantearse de otro modo cuando existen recursos internos y cuando los interesados pueden efectivamente utilizarlos. En tal situación, no parece que haya ninguna razón de principio que se oponga realmente a que el Estado pueda cumplir su obligación adoptando, cuando los interesados interpongan recurso, las medidas necesarias para corregir la situación que ha creado un primer comportamiento de sus órganos por la única razón de que ese primer comportamiento se haya producido fuera de las fronteras del Estado. Incluso si no se da al principio del agotamiento de los recursos internos más valor que el de una regla puramente «técnica», cabe legítimamente preguntarse si el lugar en que se encontraban los bienes del particular en el momento de irrogarse el perjuicio sufrido debería tener una importancia decisiva para determinar si el Estado del que sea nacional ese particular está o no obligado a esperar a que éste haya utlizado los recursos internos, antes de poder intervenir él mismo acudiendo a la protección diplomática.

40) La Comisión examinó detenidamente este aspecto, y algunos de sus miembros propusieron que en el texto del artículo 22 se insertasen las palabras «dentro del ámbito de su jurisdicción» a continuación de las palabras «una obligación internacional relativa al trato que se ha de otorgar». En efecto, sin que entrañase una limitación demasiado rígida, la inserción de tales palabras podría servir para evitar que se aplicase el principio en el caso de que el Estado cometiese un acto que rebasara los límites de su competencia, territorial o de otra índole. En cambio, otros miembros de la Comisión señalaron los delicadísimos problemas de interpretación que la adopción de la palabra «jurisdicción» podría suscitar. En estas condiciones, la Comisión prefirió renunciar, por el momento al menos, a insertar las palabras que se proponían y dejar que la práctica de los Estados se encargara de resolver, según los criterios más oportunos, el problema de la aplicabilidad del principio del agotamiento de los recursos internos a los casos de perjuicios ocasionados por un Estado a extranjeros fuera de su territorio o a casos análogos.

41) Entre esos casos análogos, hay que mencionar precisamente el de los perjuicios causados a extranjeros que no residen en el territorio del Estado autor de esos perjuicios. También en este caso, la aplicabilidad del principio del agotamiento de los recursos internos se vincula a un elemento territorial que en el fondo no tiene ningún nexo directo con la *ratio* del principio. La tesis de que ese principio es inaplicable en el caso de perjuicios causados a extranjeros no residentes fue sostenida en la práctica por el Gobierno de Francia en el *Asunto relativo a algunos empréstitos noruegos*, a fin de liberar a los nacionales franceses portadores de títulos noruegos, pero residentes en Francia, de la utilización de los recursos previstos por el ordenamiento jurídico noruego [182]. El Gobierno de Noruega impugnó enérgicamente ese modo de ver y afirmó que la limitación que el Gobierno de Francia asignaba a la norma no tenía ningún precedente en la práctica [183]. El Tribunal no tuvo ocasión de

(Continuación de la nota 180.)

más, el carácter privado de los aviones derribados era a menudo dudoso. En materia de indemnización por daños y perjuicios causados a particulares extranjeros fuera del territorio propio, se cita en ocasiones el Asunto de la Consolidated Mining and Smelting Company at Trail, British Columbia («Trail Smelter Case») [Estados Unidos de América contra el Canadá: laudo del tribunal arbitral, que puede verse en Naciones Unidas, *Recueil des sentences arbitrales*, vol. III *(op. cit.)*, págs. 1907 y ss.], en el cual las emanaciones de una fundición situada en el Canadá habían causado daños en territorio de los Estados Unidos. Sin embargo, la obligación internacional cuya violación se aducía era la del respeto del territorio de otro Estado, más que la relativa al trato reservado a los particulares extranjeros. Por último, hay que recordar que en muchas ocasiones la no aplicación del principio del agotamiento de los recursos internos sólo obedecía a que, en el caso concreto de que se trataba, los interesados no disponían realmente de recursos eficaces.

[181] Véase, por ejemplo, C. Parry, «Some considerations upon the protection of individuals in international law», *Recueil des cours..., 1956-II*, Leyden, Sijthoff, 1957, t. 90, pág. 688; T. Meron, «The incidence of the rule of exhaustion of local remedies», *The British Year Book of International Law, 1959*, Londres, vol. 35, pág. 98; Law, *op. cit.*, pág. 104; C. F. Amerasinghe, *State Responsability for Injuries to Aliens*, Oxford, Clarendon Press, 1967, págs. 185 y ss.

[182] En efecto, en la respuesta del Gobierno de Francia, de 20 de febrero de 1957, se dice que:

«Si la regla que actualmente se examina se formula algunas veces utilizando los términos *agotamiento previo de los recursos internos*, lo es igualmente y quizá con mayor frecuencia con los términos *agotamiento de los recursos locales, local redress*, etc. [...], que indican un matiz que atañe al fondo mismo de esa norma, a su justificación.

»[...]

»La única explicación de la norma estriba en la exigencia de que un extranjero que se encuentre en litigio con el Estado bajo cuya soberanía ha querido vivir no pueda provocar que su asunto se lleve al plano internacional sin haber agotado previamente todos los medios de resolverlo por las vías locales.» (*C.I.J. Mémoires, Certains emprunts norvégiens*, vol. I, pág. 408).

[183] *Ibid.*, págs. 452 y ss.

pronunciarse sobre la cuestión [184]. En otros casos concretos bien conocidos el requisito del agotamiento de los recursos internos se ha aplicado a casos de perjuicios causados a extranjeros no residentes. Por ejemplo, en el *Asunto de los buques finlandeses* y en el *Asunto Ambatielos*, los particulares lesionados no residían en el territorio del Estado autor del perjuicio alegado. Sin embargo, los gobiernos demandantes, Finlandia en el primer caso y Grecia en el segundo, no invocaron esas circunstancias para hacer valer sobre esa base la inaplicabilidad del principio. Por otra parte, el artículo 4 del proyecto aprobado en primera lectura por el Comité III de la Conferencia de La Haya de 1930 [185] no establece ninguna distinción entre extranjeros residentes y extranjeros no residentes. Igual ocurre en los otros proyectos de codificación aprobados con los auspicios de organizaciones internacionales y en los proyectos de origen privado. Por último, la mayoría de los autores rechazan la idea de una distinción sobre la base indicada [186]. Hay que señalar, pues, que la inaplicabilidad generalizada del principio a los extranjeros no residentes dejaría fuera de su campo de aplicación a un gran número de casos de nacionalización de bienes extranjeros o de perjuicios causados a inversiones de extranjeros, sin otra razón que la de que esos extranjeros no residiesen en el país.

42) La idea de una excepción que no eximiría de la aplicación de la condición del agotamiento de los recursos internos más que a los extranjeros no vinculados por un nexo voluntario al Estado cuyos recursos deberían utilizarse se aproxima mucho, por su espíritu, a la idea de una excepción relativa al caso de extranjeros no residentes, pero es más restrictiva en sus previsiones y parece, pues, menos expuesta a consecuencias perjudiciales. Esta idea fue desarrollada ante la Corte Internacional de Justicia por el Gobierno israelí en relación con los perjuicios causados a nacionales israelíes por la defensa antiaérea búlgara al abatir a un avión civil israelí que había penetrado por error en el espacio aéreo búlgaro [187]. El Gobierno búlgaro impugnó la existencia de esa limitación [188]; los Estados Unidos de América, algunos de cuyos nacionales habían igualmente resultado perjudicados por la acción de las autoridades búlgaras, alegaron la inaplicabilidad del principio en ese caso, sin invocar, no obstante, la excepción formulada por el Gobierno israelí [189]. La Corte no tuvo ocasión de pronunciarse sobre esta cuestión; pero la idea de la introducción de esa excepción encontró luego algunos partidarios entre los autores [190]. Varios miembros de la Comisión, teniendo presentes también los casos particulares de perjuicios ocasionados a extranjeros en simple tránsito, terrestre o aéreo, por el territorio de un Estado, o llevados a ese territorio contra su voluntad, propusieron, según se ha señalado [191], que en el texto del artículo 22 se insertara la limitación expresada con las palabras «dentro del ámbito de su jurisdicción». Pero, por las razones ya indicadas, la Comisión prefirió finalmente renunciar a esa inserción y dejar que la práctica se encargue de decidir en casos como los mencionados en el presente párrafo.

43) Como ya se ha señalado antes [192], hay que examinar igualmente si no se ha producido ya en el derecho internacional actual una extensión del ámbito tradicional dentro del cual se ha formado el principio del agotamiento de los recursos internos. Hay que preguntarse, en efecto, si hoy no debería aplicarse también a otros sectores de obligaciones internacionales la condición que exige que las personas interesadas en la ejecución por el Estado de obligaciones internacionales que les conciernen utilicen y agoten los medios disponibles de recursos internos antes de que pueda atribuirse al Estado la violación consumada de una de esas obligaciones y llegar así a la conclusión de que existe una responsabilidad internacional de ese Estado y a la posibilidad de invocarla. Huelga decir que no se trata de una extensión de la aplicabilidad del principio a los casos de perjuicios sufridos por *personas que actúan* en el país *en calidad de órganos del Estado a que pertenecen*. Esta aclaración es indispensable porque se ha pretendido a veces que la condición del *agotamiento de los recursos internos no era aplicable* a los extranjeros que gocen en el país de una «protección internacional especial». La resolución de 1956 del Instituto de Derecho Internacional establecía, por ejemplo, que la regla del agotamiento de los

[184] En su opinión disidente, el Magistrado Read señaló: «Francia no ha invocado ningún precedente persuasivo que induzca a aceptar esta limitación del campo de aplicación de la regla: el conjunto de los precedentes está orientado en realidad en el otro sentido» (*C.I.J. Recueil 9745*, pág. 97).

[185] Sociedad de las Naciones, *Actes de la Conference... (op. cit.)*, pág. 237. El texto se reproduce en *Anuario... 1956*, vol. II, págs. 221 y 222, documento A/CN.4/96, apéndice 3.

[186] Constituye una excepción D. P. Mummery [«The content of the duty to exhaust local judicial remedies», *American Journal of International Law*, Wáshington (D.C.), vol. 58, N.º 2 (abril de 1964), págs. 390 y ss.], que considera aplicable el principio al caso de extranjeros residentes o al de extranjeros no residentes cuyos bienes se encuentren en el territorio del Estado de que se trata. Para D. P. O'Connell (*International Law*, 2.ª ed., Londres, Stevens, 1970, vol. II, págs. 950 y ss.), el principio no se aplicaría si el extranjero se encontrase fuera de la jurisdicción del Estado. Se manifiestan muy claramente contra toda idea de limitación de ese género A. D. McNair (*International Law Opinions*, Cambridge, University Press, 1956, vol. II, pág. 219) y Gaja (*op. cit.*, págs. 87 y ss.).

[187] En su exposición oral, el agente del Gobierno israelí se expresó de la manera siguiente:

«Hay importantes limitaciones a la aplicación de esta regla. Según mi tesis [...] es esencial, para que pueda aplicarse la regla, que exista un vínculo entre el individuo perjudicado y el Estado cuyas acciones se impugnan. Sostengo que todos los precedentes muestran que solamente se aplica la regla cuando el súbdito extranjero [...] ha creado una relación voluntaria, consciente y deliberada entre él y el Estado extranjero cuyas acciones se impugnan. Los precedentes se refieren siempre a casos en los que se ha establecido este tipo de vínculo, por ejemplo, en virtud de la residencia en dicho Estado, de la realización de actividades comerciales en él, de la propiedad de bienes en ese Estado [...], o bien por haber concertado alguna clase de contrato con el gobierno de ese Estado, como ocurre en los casos en que intervienen obligacionistas extranjeros; y puede haber otros ejemplos.» (*C.I.J. Mémoires, Incident aérien du 27 juillet 1955*, págs. 531 y ss.)

[188] *Ibid.*, pág. 565.

[189] *Ibid.*, págs. 301, 326 y ss.

[190] Meron (*loc. cit.*, págs. 94 y ss.), Jiménez de Aréchaga (*loc. cit.*, pág. 583) y Chappez (*op. cit.*, págs. 48 y ss.). Law (*op. cit.*, pág. 104) vincula la excepción propugnada al caso de ausencia de sumisión voluntaria del extranjero a las leyes y a la jurisdicción nacionales. En contra, véase Gaja, *op. cit.*, pág. 89.

[191] Véase párr. 40 *supra*.

[192] Véase párr. 36.

recursos internos no se aplicaría «al caso en que el acto lesivo haya perjudicado a una persona que disfrute de una protección internacional especial [193]. Tales expresiones pueden inducir a error, pues pueden hacer pensar en una especie de excepción a una aplicación, por lo demás normal, del principio, en virtud del hecho de que ciertos extranjeros —entre ellos los agentes diplomáticos, los agentes consulares y los Jefes de Estado— gozan en el territorio del país de una protección mayor que la de las personas extranjeras en general. Ahora bien, en realidad, el principio llamado del agotamiento de los recursos internos se ha afirmado en derecho internacional general paralelamente a la formación de obligaciones internacionales que prevén el trato que ha de dar el Estado a personas físicas o jurídicas extranjeras. Habida cuenta del objeto específico de esas obligaciones, del hecho de que está previsto que personas particulares sean beneficiarias de su ejecución, ha parecido normal que esas mismas personas deben poner en marcha el mecanismo que permitirá al Estado remediar, llegado el caso, las posibles consecuencias negativas del comportamiento inicial de sus órganos y de este modo lograr todavía el resultado cuya realización podía haber comprometido ese comportamiento inicial.

44) En otras palabras, la condición del agotamiento de los recursos internos sólo tiene sentido en lo que se refiere a la ejecución o la violación de obligaciones relativas al trato que se ha de dar a particulares. Los Jefes de Estado extranjeros, los agentes diplomáticos, los agentes consulares, los miembros de misiones especiales del Estado extranjero, etc., no son particulares extranjeros; son órganos estatales, son el Estado extranjero mismo. Su caso queda, pues, excluido de las hipótesis de aplicación posible del principio del agotamiento de los recursos internos [194]. Si son víctimas de un perjuicio que les afecte en su esfera oficial, no se les puede pedir que acudan a las vías de recurso internas. En cambio, no está excluida la utilización de las vías de recurso, por lo menos en ciertas condiciones, en el caso particular en que tales personas se quejen de una acción estatal contraria a una obligación internacional que les haya lesionado en su esfera privada en calidad de simples particulares [195]. Sin embargo, acerca de esta cuestión particular, también la Comisión estuvo de acuerdo en no incluir en el texto del artículo 22 disposiciones especiales y dejar que la solución que deba adoptarse se defina más claramente por sí misma en la práctica de la vida internacional.

45) La participación creciente del capital público en las sociedades privadas puede ocasionar automáticamente cierta extensión del campo tradicional de aplicación del principio del agotamiento de los recursos internos. Es útil tener presente esta evolución cuando se trata de definir el marco de las situaciones concretas en que debe tomarse en cuenta la utilización de los recursos internos. El hecho de que la exigencia de esa utilización se haya afirmado en relación con las obligaciones internacionales cuyo objeto es el trato que debe dar el Estado a particulares extranjeros no debe inducir, en este contexto, a atribuir hoy al término «particular » la misma acepción que hace un siglo. Una sociedad extranjera en la que participe parcial o incluso preponderantemente capital público está obligada, en ciertas condiciones, a utilizar los recursos internos del mismo modo que una sociedad en la que participen accionistas puramente privados. Por otra parte, jamás se ha invocado la presencia de una participación de capital público para excluir la aplicabilidad del principio del agotamiento de los recursos internos a una persona jurídica determinada. El Gobierno británico, por ejemplo, no lo hizo en el *Asunto de la Anglo-Iranian Oil Co.* Y en la controversia relativa al *Incidente aéreo del 27 de julio de 1955*, el abogado del Gobierno búlgaro observó, en apoyo de la aplicabilidad del principio en ese caso concreto:

> E incluso si se demostrase que la compañía El Al es una compañía [...] en la que el Estado de Israel poseyera la inmensa mayoría de las acciones, yo diría que esto no cambia en nada las cosas [196].

Por lo que toca a las personas jurídicas extranjeras cuyo carácter público sea predominante, si no exclusivo, parece que el aspecto esencial a este respecto no es el carácter más o menos público que se atribuya a la persona jurídica en el orden jurídico a que pertenezca, sino el hecho de que su actividad en el territorio del Estado extranjero se realice en las mismas esferas en que se realizan habitualmente las actividades de las personas jurídicas privadas [197].

46) Queda la cuestión de la eventual extensión del campo de aplicación del principio del agotamiento de los recursos internos de la esfera tradicional del trato que debe darse a particulares extranjeros a la esfera del trato que un Estado se compromete a otorgar a particulares *nacionales*. El problema es relativamente reciente,

[193] *Annuaire de l'Institut de droit international, 1956*, Basilea, vol. 46, pág. 358.

[194] Lo mismo ocurre respecto de otros órganos de un Estado que deban desempeñar funciones en el territorio de otro Estado, o de órganos de sujetos de derecho internacional distintos de los Estados, como la Santa Sede o las organizaciones internacionales. A este respecto, es interesante observar la opinión individual emitida por el Magistrado Azevedo en relación con la opinión consultiva sobre la Reparación de daños sufridos al servicio de las Naciones Unidas:

> «Si se trata de funcionarios o de expertos nombrados directamente por las Naciones Unidas [...] la Organización [...] podrá presentar la reclamación sin tener que invocar una denegación de justicia ni siquiera demostrar el agotamiento previo de las vías de recurso internas.» (*C.I.J. Recueil 1949*, pág. 195.)

[195] Imaginemos que un diplomático extranjero posee, en el país ante el que está acreditado, una propiedad privada, una casa de campo, por ejemplo, que compró para retirarse un día a ella, o para su provecho personal. Y supongamos que sea víctima de un acto de confiscación cometido por una autoridad local contrariamente a lo previsto en un tratado que exija el respeto de la propiedad inmobiliaria de los nacionales de su país. Será necesario manifiestamente que el interesado utilice las vías de recurso internas antes de que pueda concluirse que existe una responsabilidad internacional del Estado receptor y que puede procederse en consecuencia. No puede invocarse, en este caso, el hecho de que el agente diplomático disfruta de una exención total de la jurisdicción local. Esa exención prohíbe que el diplomático tenga que comparecer ante los tribunales como demandado, pero en modo alguno le impide que recurra a ellos en calidad de demandante.

[196] *C.I.J. Mémoires, Incident aérien du 27 juillet 1955*, pág. 569.

[197] Varios autores se inclinan a pensar, si bien con algunas dudas, que la exigencia del agotamiento de los recursos internos se extiende progresivamente a las hipótesis de perjuicios causados a entidades públicas extranjeras —incluso a Estados— siempre que hayan actuado en el caso de que se trate *jure negotii* o *gestionis*. Para referencias, véase Gaja, *op. cit.*, pág. 83, nota 6.

pues hace poco tiempo que los Estados han admitido que el derecho internacional les imponía deberes a este respecto, y sólo lo han hecho hasta ahora en una medida limitada. Las principales convenciones relativas a la protección de los derechos humanos prevén, siempre expresamente, la condición del agotamiento previo de los recursos internos por las personas interesadas [198]. Esto se comprendre, pues los Estados, ya poco inclinados a admitir intervenciones frecuentes de otros Estados cuando esas intervenciones se hacen para proteger a nacionales de estos últimos, son todavía más reacios cuando esas intervenciones se hacen para proteger a sus propios nacionales. Sin descartar en absoluto la existencia real de algunas reglas internacionales consuetudinarias en la materia y sin excluir la posibilidad, verosímil, de que dichas reglas vayan en aumento, es preciso llegar a la conclusión de que en la actualidad las obligaciones internacionales del Estado relativas al trato de sus propios nacionales son casi exclusivamente de naturaleza convencional y que, en los instrumentos en que se prevén, se enuncia casi siempre expresamente la condición del agotamiento de los recursos internos por las personas interesadas. Dicho esto, y sin prejuzgar en modo alguno la eventual evolución futura del derecho internacional general, la Comisión ha estimado que, en la fase actual, podría ser prematuro hacer extensiva la condición enunciada en el artículo 22, en cuanto principio general, a la determinación de la violación de obligaciones internacionales relativas al trato que debe darse a nacionales.

d) *Los recursos internos deben ser accesibles a los particulares y deben ser eficaces*

47) Huelga decir que la condición del agotamiento de los recursos internos por los particulares interesados presupone que, en el orden jurídico interno del Estado interesado, existen vías de recurso accesibles a los particulares interesados [199]. Si la medida inicialmente adoptada por un órgano del Estado, ya sea legislativa, administrativa, judicial o de otra índole, no admite ningún recurso, queda excluida la posibilidad de corregir por otros medios la situación creada por esa medida [200]. En tal hipótesis, la violación por el Estado de su obligación internacional queda consumada desde el principio y nada puede retrasar la posibilidad de exigir la responsabilidad internacional que se deriva de ella. La única reserva que se ha de hacer concierne al caso en que la falta de recursos accesibles al particular se deba a la negligencia de éste: al hecho, por ejemplo, de que haya dejado expirar los plazos prescritos para interponer su recurso [201]. Sin embargo, incluso en tal caso habrá que comprobar, por ejemplo, si los plazos señalados para presentar el recurso no eran excesivamente cortos, sobre todo cuando el extranjero lesionado no reside en el territorio del Estado y le es por tanto materialmente imposible actuar a tiempo. Puede asimilarse este tipo de situaciones a casos de verdadera ausencia de recurso.

48) En general se coincide en reconocer en principio que no basta tampoco con que existan recursos para que la condición de su utilización por los particulares interesados se imponga de un modo obligatorio. No obstante, el grado de acuerdo es menor cuando se trata de determinar los casos en que es admisible que no se cumpla esa condición. Las formas de recurso varían considerablemente de un sistema jurídico a otro: el derecho internacional sólo puede, por tanto, dar una indicación de principio, que debe adaptarse a cada caso particular. Sea como fuere, hay que tener presente la verdadera razón de ser del principio del agotamiento de los recursos internos, a saber: *permitir que el Estado evite la violación de una obligación internacional, remediando, por un comportamiento ulterior adoptado por iniciativa de los particulares interesados, las consecuencias de un primer comportamiento contrario al resultado exigido por la obligación.* Desde el punto de vista de la persona a la que corresponde tomar esa iniciativa, parece evidente que la acción que se ha de seguir atañe a todas las vías que ofrecen una *perspectiva real* de lograr aún el resultado inicialmente previsto por la obligación internacional o, si verdaderamente se hubiera hecho esto imposible, un resultado equivalente. Pero parece no menos evidente que sólo deben utilizarse las vías que ofrecen esta posibilidad. La conclusión general, que exige en primer lugar la *eficacia* de los recursos utilizables y en segundo lugar *su disponibilidad efectiva* en el caso de que se trate, resume esta idea [202].

[198] Así lo hacen la Convención para la protección de los derechos humanos y de las libertades fundamentales (para la referencia, véase la nota 24 *supra*) (art. 26), la Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial (*idem*, nota 33) (art. 11, párr. 3, y art. 14, párr. 7, apartado *a*), el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos [resolución 2200 A (XXI) de la Asamblea General, anexo] (art. 41, párr. 1, apartado *c*) y el Protocolo Facultativo anexo *(ibid.)* (art. 5, párr. 2, apartado *b*).

[199] Véase *supra* el párrafo 28 del comentario al artículo 21 respecto de los casos en que el Estado encuentra en el sistema de su derecho interno un obstáculo insuperable para utilizar la oportunidad de cumplir todavía su obligación remediando *ex post facto* y mediante un comportamiento nuevo una situación que es incompatible con el resultado internacionalmente exigido y que ha sido creada por su comportamiento inicial. En la decisión arbitral relativa al Asunto Ambatielos, la Comisión observó explícitamente que «la falta de eficacia de los medios de recurso internos puede inferirse claramente del propio derecho interno. Tal es, por ejemplo, el caso en que un tribunal de apelación no es competente para la revisión del fallo dictado por un tribunal de primera instancia sobre cuestiones de hecho y no puede obtenerse, en defecto de esa revisión, ningún medio de remediar la situación. En tal caso, es indudable que los recursos internos no son eficaces». La Comisión mencionó también los casos en que los recursos internos resultarían «manifiestamente fútiles« en ese asunto concreto [Naciones Unidas, *Recueil des sentences arbitrales*, vol. XII *(op. cit.)*, pág. 119].

[200] Véase la observación hecha el 29 de mayo de 1873 por el Sr. Fish, Secretario de Estado estadounidense, según la cual: «un demandante de un Estado extranjero no está obligado a agotar los recursos ante los tribunales cuando no hay recursos que agotar» [J. B. Moore, *A Digest of International Law*, Wáshington (D. C.), U.S. Government Printing Office, 1906, vol. VI, pág. 677]. Para un análisis de la práctica de los Estados, de la jurisprudencia internacional y de la doctrina sobre este punto, véase Gaja, *op. cit.*, págs. 123 y ss., nota 29, y pág. 85, nota 9.

[201] Este aspecto se examinó a fondo con ocasión del Asunto de los buques finlandeses.

[202] Están incluidos, por supuesto, los recursos a la más alta instancia judicial (Tribunal de Casación, Tribunal Supremo) y, con ellos, los tipos especiales de recurso, como los recursos de revisión, los recursos contra los jueces y el recurso interpuesto ante un tribunal constitucional cuando éste existe y tienen acceso a él los particulares. Subsiste un punto dudoso, el de los recursos no contenciosos que no se fundan en una reclamación jurídica precisa. De ello se trató

(Continúa en la página siguiente.)

49) De ello se sigue, desde el punto de vista positivo: *a*) que deben utilizarse todas las formas de recurso disponibles y capaces de remediar la situación denunciada, ya se trate de recursos judiciales o administrativos, ordinarios o extraordinarios, de primero, de segundo o de tercer grado; *b*) que, en general, debe acudirse a todos los motivos de derecho idóneos para obtener una decisión favorable. Lo mismo puede decirse de los medios de procedimiento y otros remedios formales [203]. En una palabra, el recurrente debe dar pruebas de que quiere ganar la partida y no sólo interponer un recurso para satisfacer la condición de haber agotado desde el punto de vista formal los recursos internos. Debe probar su intención real de crear las premisas para una acción del Estado en el plano internacional. Es de señalar que si el particular se abstiene voluntariamente durante el proceso interno de invocar un argumento capaz de hacerle ganar la causa y esa omisión voluntaria aparece más tarde al aducirse el argumento ante un tribunal internacional, el particular corre el riesgo de que ese tribunal extraiga de ello la conclusión de que la condición del agotamiento de los recursos internos no se ha cumplido debidamente.

50) Se infiere igualmente desde el punto de vista negativo: *a*) que una vía de recurso sólo debe utilizarse cuando ofrece perspectivas reales de éxito, incluso si son inciertas (dicho de otro modo, no se puede obligar al particular a que pierda su tiempo en atacar ante una jurisdicción interna una medida estatal que es en realidad definitiva; no se le puede obligar a utilizar un recurso que sólo sería una pura formalidad, como, por ejemplo, cuando es evidente desde un principio que el derecho que el juez deberá aplicar no puede sino llevar a desestimar el recurso: hipótesis de recurso contra una medida conforme a una ley que no admite invalidación; de un juez obligatoriamente constreñido por una sentencia precedente que rechazó un recurso análogo o por una jurisprudencia desfavorable ya arraigada; de parcialidad probada de los jueces, etc.); *b*) que una vía de recurso sólo debe utilizarse cuando el éxito que con ella se pueda obtener no sea a su vez un éxito puramente formal, sino que pueda traducirse efectivamente bien en la realización del resultado inicialmente exigido por la obligación internacional, bien, cuando esto ya no sea posible, en la realización de un resultado sustitutivo realmente equivalente [204].

51) La utilización exhaustiva de las vías de recurso internas disponibles puede dar resultados positivos cuando se lleva a efecto, y puede de ese modo conducir a la aceptación del recurso presentado por el particular. Por otra parte, puede resultar infructuosa y llegar a su término con una desestimación del recurso. Si el recurso es aceptado, el efecto de esa aceptación se traduce en la realización del resultado exigido por la obligación internacional o, en su caso, en la realización de otro resultado equivalente al primero, sobre todo en el plano económico. Si el recurso es desestimado, la violación de la obligación, iniciada por el comportamiento estatal contra el cual se había interpuesto el recurso, queda perfeccionada por esa desestimación, y nace así para el Estado una responsabilidad internacional. Una aceptación puramente aparente del recurso que, por ejemplo, no culminara en la realización del resultado internacionalmente exigido en un caso en que éste aún fuera realizable o que condujera a la realización de un resultado sustitutivo no equivalente, sería evidentemente tanto como una desestimación.

e) *Conclusiones*

52) Teniendo en cuenta todas las consideraciones precedentes, la Comisión estima que el principio que fija la condición del agotamiento de los recursos internos es un principio arraigado del derecho internacional general y que este principio tiene el lugar que le corresponde en el capítulo del proyecto dedicado al análisis del elemento objetivo del hecho internacionalmente ilícito, esto es, a la solución de las diversas cuestiones relativas a la determinación de la violación de una obligación internacional. Claro está que no se trata de examinar en ese contexto ciertos aspectos técnicos o de procedimiento que evidentemente ese principio presenta también, ni menos aún de negar, mediante la formulación de la condición de fondo enunciada en primer lugar por el principio, el efecto paralelo del principio mismo en los procedimientos diplomáticos o judiciales internacionales relativos al modo de «hacer efectiva» la responsabilidad internacional, que se examinarán en el marco de la tercera parte del proyecto. Por otro lado, al tomar en consideración el principio del agotamiento de los recursos internos en sus diversos aspectos no hay que rebasar el objeto mismo del proyecto de artículos que se está elaborando, a saber, la codificación de las normas generales que rigen la responsabilidad internacional de los Estados por hechos internacionalmente ilícitos. Dicho de otro modo, hay

(Continuación de la nota 202.)

en el Asunto de los fosfatos de Marruecos. Es evidente que la exigencia general de que los recursos disponibles sean «eficaces» debe ir acompañada de la condición de que esos recursos estén disponibles y sean utilizables efectivamente. La imposibilidad de utilizar los recursos internos puede, en efecto, obedecer a una situación objetiva (residencia del particular lesionado en un lugar alejado del territorio del Estado; ausencia de vínculo voluntario con el Estado; etc.) que impida realmente al particular ejercer dichos recursos, y no a un defecto intrínseco del sistema de recurso existente.

[203] La cuestión de la utilización de todos los medios de procedimiento se examinó sobre todo en el Asunto Ambatielos [véase Naciones Unidas, *Recueil des sentences arbitrales*, vol. XII *(op. cit.)*, págs. 119 y 120]. La Comisión Arbitral hizo suyo el punto de vista del Gobierno del Reino Unido, según el cual el demandante debe haber utilizado todos los medios de procedimiento previstos en el sistema local para citar testigos, reunir la documentación, etc. Sin embargo, la Comisión insistió en que no podía considerarse que dicho criterio admitiera una aplicación absoluta.

[204] Si el resultado exigido por la obligacion internacional es efectivamente aún realizable, no parece que pueda obligarse a los particulares interesados a conformarse con un resultado equivalente, es decir, con una reparación en vez de una restitución. Este punto fue examinado en el Asunto de los fosfatos de Marruecos, pero la Corte no tuvo que pronunciarse sobre él. En el caso en que el resultado internacionalmente exigido se haya convertido en un hecho irrealizable, es evidente que el particular sólo puede estar obligado a utilizar un recurso cuando este último ofrece por lo menos perspectivas de indemnización adecuada. Entran en esta esfera las hipótesis de justicia excesivamente lenta o excesivamente costosa en relación con las perspectivas de la indemnización que se ha de obtener. Estos aspectos se trataron en el Asunto de los buques finlandeses y en el Asunto Ambatielos.

que evitar a toda costa, por las razones tantas veces expuestas por la Comisión, que la consideración en el proyecto del principio del agotamiento de los recursos internos y de sus diferentes aspectos desemboque en el examen del contenido de las normas «primarias» del derecho internacional, tales como, por ejemplo, las relativas al trato de los extranjeros, pues el intento de definirlas ha sido fatal para los pasados ensayos de codificación en materia de responsabilidad internacional.

53) Es necesario en particular tomar en consideración el principio del agotamiento de los recursos internos en esta parte del informe porque, en el vasto ámbito de las obligaciones internacionales que exigen del Estado, no la adopción de un comportamiento específicamente determinado (artículo 20), sino la realización de un resultado determinado (artículo 21), se ha de distinguir una categoría especial de obligaciones: las que están específicamente destinadas a obtener que, en el ámbito interno del Estado, se dé un trato determinado a particulares extranjeros, personas físicas o jurídicas, y a sus bienes. Por el hecho mismo de esta caracterización, debe agregarse, como ya se ha observado, una condición suplementaria a las otras condiciones normalmente requeridas para poder comprobar la ejecución o la violación de una obligación de «resultado». La razón de ser de esta condición suplementaria es que las obligaciones internacionales que entran dentro de la categoría especial mencionada tienen la finalidad y el objeto de hacer que el Estado garantice en su ámbito interno una situación determinada a particulares, a sujetos de derecho interno. Estos particulares son los beneficiarios previstos en esas obligaciones internacionales, y la situación que les protege debe desarrollarse en el plano del derecho interno del Estado en el que actúan.

54) Los efectos de estas consideraciones en cuanto se refiere a la ejecución de esa categoría especial de obligaciones internacionales y, por consiguiente, a su violación eventual, son fáciles de comprender. Como se ha dicho desde el principio de este comentario, la colaboración de los particulares interesados se impone necesariamente para que puedan gozar del trato internacionalmente previsto para ellos: colaboración en primer término para pedir que ese trato se aplique a su caso concreto; colaboración luego para conseguir que se les otorgue ese trato poniendo remedio, de ser necesario, a las posibles consecuencias negativas de un primer comportamiento del Estado. El principio que establece la condición del agotamiento de los recursos internos tiene por objeto enunciar lo que es primordial, a saber, que no puede haber violación o, por lo menos, violación definitiva de una obligación internacional de la categoría que aquí se considera mientras los particulares que se quejan de haber sido colocados en una situación incompatible con el resultado requerido por la obligación internacional no hayan intentado corregir esa situación recurriendo a los medios de derecho interno del Estado obligado que permitan obtener aún el resultado internacionalmente exigido de este último. Será en definitiva atendiendo al principio del agotamiento de los recursos internos como se podrá, en los casos aquí previstos, llegar a la conclusión de si el Estado ha ejecutado la obligación que le incumbía o si, por el contrario, la ha violado dejando definitivamente de lograr el resultado internacionalmente exigido por ella [205]. Huelga decir que esta observación no es sino un ejemplo de aplicación a las obligaciones internacionales aquí previstas del principio fundamental sobre la determinación de la violación de las obligaciones «de resultado» enunciado en el párrafo 2 del artículo 21 del proyecto.

55) Cierto es, y la Comisión es la primera en reconocerlo, que no hay sólo ventajas en el hecho de que el derecho internacional general exija de los particulares lesionados por la acción o la omisión de un órgano estatal que procuren que se ponga remedio a la situación perjudicial para ellos, provocando mediante un recurso ante instancias internas un nuevo comportamiento del Estado que corrija el primero. No hay sólo ventajas en el hecho de que una parte muy considerable de las obligaciones internacionales relativas al trato que debe darse a los particulares permitan en definitiva al Estado realizar por etapas el resultado que de él se exige. No hay tampoco sólo ventajas en el hecho de que esas obligaciones admitan que no se tomen en consideración, a los efectos del establecimiento de una responsabilidad internacional, comportamientos que van contra el resultado internacionalmente exigido, siempre que este resultado llegue finalmente a obtenerse por comportamientos ulteriores. Precisamente por las desventajas prácticas que todo esto lleva consigo inevitablemente, se descarta de un modo expreso en diferentes convenciones la aplicación del principio del agotamiento de los recursos internos en determinados sectores. Y, además, el deseo de evitar las dilaciones y los retrasos que el principio puede causar tanto en la corrección de situaciones incompatibles con el resultado previsto en una obligación internacional como en la comprobación de una violación definitivamente realizada de esa obligación, ha motivado que se hayan previsto y puesto en práctica *sistemas de sustitución*. Se pueden considerar como tales los acuerdos de compensación global respecto de las controversias concernientes a algunas nacionalizaciones de bienes extranjeros, o también la inserción, en los contratos entre Estados y compañías privadas extranjeras, de cláusulas arbitrales en sustitución de los recursos ante tribunales internos. Pero, a juicio de la Comisión, ello no basta para probar que los Estados estén hoy dispuestos, teniendo en cuenta el desarrollo progresivo del derecho internacional, a renunciar al principio del agotamiento de los recursos internos o a reducir mucho su alcance.

56) Los países inversionistas, naturalmente, tienen cada vez más conciencia de que la vulneración de los intereses de sus nacionales que operan en tierra extranjera puede

[205] Por ejemplo, si un particular que inicialmente sólo se quejaba de la violación respecto de él de una ley interna, interpone un recurso ante un tribunal de primera instancia y ese recurso es desestimado en condiciones contrarias a las exigencias del derecho internacional en materia de administración de justicia a los extranjeros, ese hecho no provoca aún el nacimiento de una responsabilidad internacional: como el hecho internacionalmente ilícito se resume en la expresión «denegación de justicia», no se condidera consumado hasta que los órganos judiciales de las instancias superiores se han pronunciado sucesivamente y han confirmado el proceder del tribunal de primera instancia. Esto significa que, en este caso concreto, incluso después de adoptado un comportamiento en contradicción con lo que exigía una obligación internacional, no se realiza una violación perfecta de esa obligación hasta que el particular interesado ha utilizado y agotado los recursos internos disponibles contra ese comportamiento.

hacer sentir sus efectos en los intereses de toda la comunidad nacional. Querrían, pues, ser libres de presentar reclamaciones internacionales como mejor les parezca, independientemente de que los particulares directamente lesionados hayan agotado los recursos internos disponibles o hayan procedido con negligencia a este respecto. Quienes defienden la idea de una protección más directa, más rápida y más eficaz de los derechos humanos ven, a su vez, en el principio del agotamiento de los recursos internos un obstáculo a la evolución que desean. Pero, al propio tiempo, la exigencia del agotamiento de los recursos internos por los particulares directamente afectados por las medidas de un órgano del Estado en cuyo territorio residen o ejercen su actividad ha constituido siempre una salvaguardia invocada por los países de inversión contra una tendencia a dar amplitud desmedida a las obligaciones relativas al trato de las personas físicas o jurídicas extranjeras. En esa exigencia, dichos países ven una protección contra la facilidad excesiva con que se ha intentado tradicionalmente llevar al plano de las relaciones internacionales controversias que a menudo sólo correspondían al plano interno. Las tendencias de los países en desarrollo se orientarían, pues, hacia un afianzamiento, en el marco del derecho internacional general, del principio del agotamiento de los recursos internos más bien que hacia su debilitamiento. Conviene agregar que los espíritus más atentos a los problemas de nuestra época y a las dificultades de su solución se dan cuenta de que el respeto de esa condición esencial probablemente será la mejor garantía de la realización de importantes progresos ulteriores para la aceptación de nuevas obligaciones en materia de derechos humanos. En esas condiciones, pues, la Comisión en su conjunto cree —pese a las reservas hechas por varios de sus miembros acerca de tal o cual aspecto de las modalidades de aplicación del principio, de su extensión o de sus efectos— que sería poco acertado tocar al actual alcance general del principio en aras de un desarrollo progresivo del derecho internacional que a otros podría parecer una regresión en cuanto a las garantías de la igual soberanía de todos los Estados.

57) Dicho esto, conviene recordar, como ya se ha indicado en el comentario al artículo 21, que hay de todos modos casos en que la violación de una obligación internacional relativa al trato que se ha de dar a particulares extranjeros se produce de un modo «inmediato», por así decirlo, y en el que no cabe agotamiento de recursos internos por los particulares interesados antes de que pueda comprobarse la violación. Se trata ante todo de casos en que la obligación internacional concerniente al trato que se ha de dar a particulares extranjeros es una obligación «de comportamiento» y no «de resultado». Si, por ejemplo, la obligación internacional exige específicamente que el Estado adopte una ley relativa a una materia que afecta a la condición de ciertos extranjeros en su territorio, la simple no adopción de esa ley representa en cuanto tal la violación de la obligación. Por lo mismo, si la obligación impuesta a un Estado en virtud de un tratado prevé que se adopte por la policía de fronteras una medida a favor de un nacional de un Estado contratante, el solo hecho de que se haya omitido esa medida constituye una violación definitiva de la obligación de que se trata. De ahí que el texto del artículo ponga claramente de manifiesto que la condición del agotamiento de los recursos internos sólo se plantea respecto de las obligaciones «de resultado».

58) Por otra parte, el carácter «inmediato» de la violación puede también manifestarse en el caso de una obligación que no exige del Estado más que la realización de un resultado, si el comportamiento inicial observado por un órgano del Estado es tal que el trato que se ha de otorgar al particular interesado previsto por la obligación ya no podrá lograrse, y que no cabe concebir en ese caso un trato equivalente. En una situación de este tipo, así como en otras parecidas, el agotamiento de los recursos internos carece evidentemente de objeto y no puede exigirse. Por esta razón, en la formulación del artículo se subraya la necesidad de que el resultado previsto por la obligación o un resultado equivalente admitido por tal obligación sea todavía realizable después de la creación por el comportamiento del Estado de una situación que no está en conformidad con el resultado exigido.

59) Hay que precisar también que la condición del agotamiento de los recursos internos del Estado por el particular que se considera lesionado no supone en modo alguno que el Estado del cual es nacional el particular interesado no pueda hacer ninguna gestión diplomática cerca del Estado autor del supuesto acto perjudicial antes de que el particular interesado haya agotado los recursos internos de este último. La acción diplomática puede ejercerse, aunque a título excepcional, antes incluso de agotados por los particulares los recursos internos, con objeto, por ejemplo, de señalar el asunto a la atención del Estado de que se trate y evitar simplemente que se produzca un hecho internacionalmente ilícito. Lo que, en cambio, está excluido es que el Estado del que es nacional el particular interesado haga suyo el perjuicio causado a un particular antes de que éste haya recurrido a los órganos internos disponibles y que, fundándose en ello, interponga una reclamación internacional como si, antes de ese agotamiento de los recursos, se hubiese realizado ya un hecho ilícito lesivo de su propio derecho subjetivo internacional. Lo que queda dicho acerca de una acción en el plano diplomático probablemente es válido también, si nada se opone a ello, en el plano de las convenciones aplicables, en relación con una acción judicial que sólo tenga por objeto una decisión puramente declaratoria.

60) En lo que se refiere a la formulación del principio en el presente artículo del proyecto, la Comisión ha considerado que el texto que debía adoptarse había de concretarse al enunciado general del agotamiento de los recursos internos tal como lo prevé el derecho internacional general, y ello de un modo lo bastante flexible para que pueda adaptarse a las diversas situaciones concretas. En cambio, la Comisión ha opinado que todo lo que es esencial para el enunciado general del principio debía figurar expresamente en el texto mismo del artículo y en particular la condición expresada por los criterios de la «efectividad» y de la «disponibilidad» real de los recursos que se ofrecen a los particulares.

61) No habiendo considerado oportuno prever en el texto del artículo 22 restricciones o excepciones relativas

a casos más o menos particulares o marginales, y ello a fin de evitar que se reste solidez al principio y que se ofrezca un pretexto para posibles intentos de sustraerse a la observancia de una obligación internacional, la Comisión debe recordar no obstante que el principio que ella ha definido debe interpretarse atendiendo al criterio general de la «buena fe». Debe también indicar que celebraría conocer la opinión de los gobiernos con respecto a su decisión de no limitar explícitamente el alcance del principio a casos concernientes a comportamientos observados por el Estado «dentro del ámbito de su jurisdicción»; ello le permitiría adoptar con pleno conocimiento de causa su posición definitiva en la materia.

62) Por lo que toca a la cuestión, planteada en el curso del examen del informe del Relator Especial, de la posible aplicación del principio del agotamiento de los recursos internos a los casos especiales en que los «particulares extranjeros» se encuentren lesionados al mismo tiempo y por los mismos actos que el Estado del cual son nacionales, la Comisión advierte que en tal hipótesis los acuerdos o las decisiones concernientes a la indemnización debida al Estado lesionado por el Estado autor de la infracción abarcan también normalmente la cuestión de la indemnización de los particulares. En tal caso, es evidente que el agotamiento por los particulares de los recursos internos carece de objeto. De todos modos, esta materia parece que habría de ser regulada por acuerdos particulares más que por una disposición especial incorporada en un artículo de alcance general.

63) Habiendo adoptado el texto del artículo 22 del proyecto, que encabeza este comentario, la Comisión ha considerado útil prever, para los efectos del presente comentario, la definición siguiente de la expresión «recursos internos»:

Se entiende por «recursos internos» los recursos que están a disposición de las personas físicas o jurídicas en virtud del derecho interno de un Estado.

Esta definición será tenida en cuenta para su posible inserción en un artículo inicial, destinado a las definiciones, del presente proyecto de artículos.

Capítulo III

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

A.—Introducción

1. Reseña histórica de los trabajos de la Comisión

32. La Comisión tomó, en su 19.º período de sesiones, en 1967, nuevas disposiciones en relación con la materia de la «Sucesión de Estados y de gobiernos» [206], cuestión que figuraba en la lista de las materias que había escogido en 1949 con miras a su codificación [207]. Decidió, entre otras cosas, distribuir la cuestión entre varios relatores especiales, a base de su división en tres temas principales, según el plan general propuesto en el informe que la Subcomisión para la sucesión de Estados y de gobiernos había presentado en 1963 [208]. Estos tres temas 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, y

c) La sucesión y la calidad de miembro de organizaciones internacionales.

33. También en 1967, la Comisión nombró Relator Especial para el tema de la sucesión en materia de tratados a Sir Humphrey Waldock y Relator Especial para el tema de la sucesión en lo que respecta a los derechos y obligaciones derivados de fuentes distintas de los tratados al Sr. Mohammed Bedjaoui. La Comisión decidió no ocuparse por el momento del tercer tema, es decir, la sucesión y la calidad de miembro de organizaciones internacionales [209].

34. De 1968 a 1972, Sir Humphrey Waldock presentó a la Comisión cinco informes sobre la sucesión de Estados en materia de tratados [210]. En 1972, en su 24.º período de sesiones, la Comisión aprobó, a la luz de esos informes, un anteproyecto de 31 artículos sobre el tema [211], que fue transmitido ese mismo año a los gobiernos de los Estados Miembros para que formularan observaciones conforme a lo dispuesto en los artículos 16 y 21 del Estatuto de la Comisión [212]. En 1974, habida cuenta de las observaciones recibidas entretanto de los gobiernos de los Estados Miembros, la Comisión aprobó definitivamente un proyecto de 39 artículos sobre la sucesión de Estados en materia de tratados [213]. La Asamblea General en el párrafo 3 de la 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. La Conferencia aprobó un informe en el que recomendaba que la Asamblea General deciciera convocar de nuevo la Conferencia en el primer semestre de 1978, preferentemente en abril, en Viena, para un período de sesiones final de cuatro semanas [214].

35. Después de haber sido designado Relator Especial, el Sr. M. Bedjaoui presentó a la Comisión, en su 20.º 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 [215]. 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.

36. Haciendo suyas las recomendaciones contenidas en ese 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 de la «materia sucesoria». Decidió, como había sugerido el Relator Especial, suprimir del título del tema asignado al Sr. M. Bedjaoui la mención de las fuentes, a fin de evitar toda ambigüedad 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

---

[206] La reseña histórica detallada del conjunto de la cuestión figura en *Anuario... 1968*, vol. II, págs. 208 y ss., documento A/7209/Rev.1, párrs. 29 a 42, y en *Anuario... 1969*, vol. II, págs. 233 y ss., documento A/7610/Rev.1, párrs. 20 a 34.

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

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

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

[210] *Anuario... 1972*, vol. II, págs. 242 y 243, documento A/8710/Rev.1, párrs. 17 a 21.

[211] *Ibid.*, págs. 249 y ss., documento A/8710/Rev.1, cap. II, secc. C.

[212] *Ibid.*, pág. 243, documento A/8710/Rev.1, párr. 23.

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

[214] Documento A/CONF.80/15. Véase también *Documentos Oficiales de la Asamblea General, trigésimo segundo período de sesiones, Suplemento N.º 32* (A/32/32), pág. 51.

[215] *Anuario... 1968*, vol, II, pág. 101, documento A/CN.4/204.

distintas de los tratados», por el título siguiente: «La sucesión en lo que respecta a materias distintas de los tratados» [216].

37. 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 en su 20.º 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» [217].

38. Como ya se ha indicado [218], el primer informe del Relator Especial examinaba los diversos aspectos particulares que presenta la cuestión de la sucesión de Estados en lo que respecta a materias distintas de los tratados. El informe de la Comisión sobre la labor realizada en su 20.º período de sesiones señalaba a este respecto que en el debate

algunos miembros de la Comisión hicieron referencia a ciertos aspecto particulares del tema (bienes públicos, deudas públicas, régimen jurídico del Estado predecesor, problemas territoriales, condición de los habitantes, derechos adquiridos) y formularon determinadas observaciones de carácter preliminar.

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

los miembros de la Comisión 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 más adelante todas las demás cuestiones que entran dentro del tema [219].

El informe 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 sugirió empezar por los problemas de los bienes públicos y las deudas públicas. Sin embargo, como ese aspecto pareció demasiado limitado, se propuso combinarlo con la cuestión de los recursos naturales, con objeto de englobar los problemas de sucesión en lo que respecta a los diversos medios (intereses y derechos) económicos, incluyendo las cuestiones conexas de los derechos de concesión y de los contratos administrativos (derechos adquiridos). En consecuencia, la Comisión decidió titular ese aspecto del epígrafe del tema «La sucesión de Estados en materia económica y financiera» y encargó al Relator Especial que redactara un informe sobre esa cuestión para el próximo período de sesiones [el 21.º] de la Comisión [220].

39. El segundo informe del Relator Especial [221], presentado a la Comisión en su 21.º período de sesiones, celebrado 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» [222]. En su informe, la Comisión señala que «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». Agrega 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» [223].

40. De 1970 a 1972, en los períodos de sesiones 22.º a 24.º de la Comisión, el Relator Especial presentó tres informes a la Comisión, a saber, su tercer informe [224] en 1970, su cuarto informe [225] en 1971 y su quinto informe [226] 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.º (1970), 23.º (1971) y 24.º (1972). Sin embargo, incluyó un resumen de los informes tercero y cuarto en su informe sobre la labor realizada en el 23.º período de sesiones [227] y una reseña del quinto informe en su informe sobre la labor realizada en el 24.º período de sesiones [228].

41. 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 Comisión de Derecho Internacional, 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 [229]. Por su parte, la Asamblea 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

Continúe su labor sobre la sucesión de Estados, teniendo en cuenta las opiniones y consideraciones mencionadas en las resolucio-

[216] *Ibid.*, pág. 211, documento A/7209/Rev.1, párr. 46. Véanse también los párrafos 52 y 53 *infra*.

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

[218] Párr. 35.

[219] *Anuario... 1968*, vol. II, pág. 215, documento A/7209/Rev.1, párrs. 73 y 78.

[220] *Ibid.*, págs. 215 y 216, párr. 79.

[221] *Anuario... 1969*, vol. II, pág. 71, documento A/CN.4/216/Rev.1.

[222] *Ibid.*, págs. 239 y 240, documento A/7610/Rev.1, párr. 61.

[223] *Ibid.*, pág. 240, párr. 62.

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

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

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

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

[228] *Anuario... 1972*, vol. II, pág. 353, documento A/8710/Rev.1, párr. 71.

[229] 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., vigésimo séptimo período de sesiones, Anexos*, tema 85 del programa, documento A/8892, párr. 194.

nes 1765 (XVII) [...] y 1902 (XVIII) [...] de la Asamblea General, con vistas [...] a hacer progresos en el examen de la sucesión de Estados respecto de otras cuestiones distintas de los tratados.

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 la sucesión de Estados respecto de otras cuestiones distintas de los tratados». 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».

42. El Relator Especial presentó en 1973, en el 25.º período de sesiones de la Comisión, un sexto informe [230] 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 [231]. 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 Estado, 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.

43. El sexto informe del Relator Especial fue examinado por la Comisión en su 25.º período de sesiones, celebrado en 1973. 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 de Estado [232]. Ese mismo año, la Comisión aprobó en primera lectura ocho proyectos de artículos cuyo texto se reproduce más adelante [233]. Los artículos 1 a 3 constituyen la introducción del proyecto, relativa al conjunto de la cuestión de la sucesión de Estados en lo que respecta a materias distintas de los tratados. Los artículos 4 a 8 pertenecen a la parte I del proyecto, titulada «Sucesión de Estados en materia de bienes de Estado». Esos artículos constituyen los primeros textos de la sección 1 de esta parte, que lleva por título «Disposiciones generales».

44. 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».

45. El Relator Especial presentó en 1974, en el 26.º período de sesiones de la Comisión, un séptimo informe dedicado exclusivamente a la sucesión de Estados en materia de bienes de Estado [234]. 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.º 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 [235].

46. En su resolución 3315 (XXIX), de 14 de diciembre de 1974, 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» (apartado *b* del párrafo 4 de la sección I de la resolución). La Asamblea General formuló de nuevo la misma recomendación en el apartado *c* del párrafo 4 de su resolución 3495 (XXX), de 15 de diciembre de 1975, y en el punto *i* del apartado *c* del párrafo 4 de su resolución 31/97, de 15 de diciembre de 1976.

47. En su 27.º período de sesiones, celebrado 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 [236], 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 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 aprobó en primera lectura con algunas modificaciones todos los textos presentados por el Comité. Dichos textos se reproducen más adelante

[230] *Anuario... 1973*, vol. II, pág. 3, documento A/CN.4/267.

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

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

[233] Para el texto de los artículos 1 a 8 y de los comentarios a los mismos aprobados por la Comisión en su 25.º período de sesiones, véase *Anuario... 1973*, vol. II, págs. 207 y ss., documento A/9010/Rev.1, cap. III, secc.B. Para el texto de todos los artículos aprobados hasta ahora por la Comisión, véase *infra*, secc. B, subsecc. 1.

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

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

[236] 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.»

en la forma que les dio la Comisión [237]. Uno de esos textos, a saber, el apartado *e* del artículo 3, forma parte de la introducción del proyecto. Los demás, es decir, los artículos 9, 11 y X, completan la sección 1 (Disposiciones generales) de la parte I (Sucesión de Estados en materia de bienes de Estado).

48. En el 28.º período de sesiones de la Comisión, celebrado en 1976, el Relator Especial presentó un octavo informe [238] relativo a la sucesión de Estados en materia de bienes de Estado, que contenía seis proyectos de artículos adicionales (artículos 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. El apartado *f* del artículo 3 (Términos empleados) forma parte de la introducción al proyecto y los artículos 12 a 16 forman la sección 2 (Disposiciones particulares de cada tipo de sucesión de Estados) de la parte I (Sucesión de Estados en materia de bienes de Estado) del proyecto. El texto de dichos artículos se reproduce más adelante [239].

49. En el actual período de sesiones, el Relator Especial presentó un noveno informe (A/CN.4/301 y Add.1 [240]), relativo a la sucesión de Estados en las deudas de Estado, que contiene 20 proyectos de artículos con comentarios, presentados en la siguiente forma: la sección 1 (Disposiciones generales) comprende los artículos O (Definición de la deuda de Estado) (A/CN.4/301 y Add.1, párr. 63), R (Obligaciones del Estado sucesor por las deudas de Estado que a él pasan) (*ibid.*, párr. 102), S (Efectos de la cesión de deudas en relación con un tercer Estado acreedor) (*ibid.*, párr. 108), T (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) (*ibid.*, párr. 112), U (Expresión y efectos del consentimiento del tercer Estado acreedor) (*ibid.*, párr. 114), C (Definición de las deudas odiosas) (*ibid.*, párr. 140), y D (Intransmisibilidad de las deudas odiosas) (*ibid.*, párr. 173). La sección 2 (Disposiciones particulares de cada tipo de sucesión de Estados) fue dividida en tres subsecciones tituladas, respectivamente, «Traspaso de parte del territorio de un Estado» (subsección 1), «Estados de reciente independiente» (subsección 2) y «Unificación de Estados» (subsección 3). La subsección 1 comprende los artículos X (Definición de la deuda general del Estado) (*ibid.*, párr. 215), Y (Exoneración del Estado sucesor de toda participación en la deuda general del Estado predecesor) (*ibid.*, párr. 214), Z (Contribución del Estado sucesor al pago de una parte de la deuda general del Estado predecesor) *(ibid.)*, e YZ (Condiciones de la contribución del Estado sucesor a una parte de la deuda general del Estado predecesor) (*ibid.*, párr. 219), agrupados bajo el epígrafe «1) Deuda general del Estado predecesor»; los artículos A [Definición de la deuda especial de Estado (o de la deuda de Estado localizada)] (*ibid.*, párr. 238) y B (Asunción de las deudas especiales de Estado por el Estado sucesor) *(ibid.)*, agrupados bajo el epígrafe «2) Deudas especiales del Estado predecesor»; y los artículos L (Definición de la deuda local) (*ibid.*, párr. 242), L' (variante del artículo L, titulada «Definición de la deuda local garantizada por el Estado») *(ibid.)* y M (Transferencia al Estado sucesor de la obligación de garantía otorgada por el Estado predecesor para asegurar una deuda local que se relaciona con el territorio traspasado) *(ibid.)*, agrupados bajo el epígrafe «3) Deuda local garantizada por el Estado predecesor». La subsección 2 (Estados de reciente independencia) comprende los artículos F (Intransmisibilidad de las deudas contraídas por la Potencia administradora en nombre y por cuenta del territorio dependiente) (*ibid.*, párr. 364), G (Mantenimiento de la garantía dada por el Estado predecesor para los empréstitos contratados por el territorio dependiente) (*ibid.*, párr. 374) y H (Consideración de la libre determinación y de la capacidad financiera del Estado de reciente independencia para los efectos de la sucesión de las deudas de Estado) (*ibid.*, párr. 388), Por último, la subsección 3 (Unificación de Estados) incluye el artículo W (Destino de las deudas de Estado en caso de unificación) (*ibid.*, párr. 456).

50. La Comisión, en sus sesiones 1416.ª a 1418.ª, 1420.ª a 1428.ª y 1443.ª a 1445.ª examinó el proyecto de artículos contenido en el noveno informe del Relator Especial, con excepción del artículo W, y examinó asimismo un proyecto de artículo Z/B (Traspaso de una parte del territorio de un nuevo proyecto de artículo sobre los Estados de reciente independencia presentados por el Relator Especial en las sesiones 1427.ª y 1443.ª, respectivamente, y remitió al Comité de Redacción estos dos proyectos de artículos, así como los proyectos de artículos O, R, S, T, U, C, D, F, G y H.

51. El Comité de Redacción, tras haber examinado las disposiciones que se le habían remitido, presentó a la Comisión los textos de un nuevo artículo 17 y de los artículos 18 (basado en el artículo O), 19 (basado en el artículo R), 20 (basado en los artículos S, T y U), 21 (basado en el artículo Z/B) y 22 (basado en los artículos F, G y H y en el artículo presentado por el Relator Especial en la 1443.ª sesión). En su 1447.ª sesión, la Comisión aprobó en primera lectura los textos presentados por el Comité de Redacción para los artículos 17 a 19 y remitió nuevamente a ese Comité el artículo 20 para nuevo examen. En sus sesiones 1449.ª y 1450.ª, la Comisión aprobó en primera lectura los textos de los artículos 21 y 22 y un texto revisado de artículo 20 presentados por el Comité de Redacción. Los artículos 17 a 20 constituyen la sección 1 (Disposiciones generales) de la parte II del proyecto (Sucesión en las deudas de Estado) y los artículos 21 y 22 son las disposiciones iniciales de la sección 2 titulada «Disposiciones particulares de cada tipo de sucesión de Estados».

[237] 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.º período de sesiones, véase *Anuario... 1975*, vol. II, págs. 119 y ss., documento A/10010/Rev.1, cap. III, secc. B, subsecc. 2. Para el texto de todos los artículos aprobados hasta ahora por la Comisión, véase *infra*, secc. B, subsecc. 1.

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

[239] 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.º período de sesiones, véase *Anuario... 1976*, vol. II (segunda parte), págs. 127 y ss., documento A/31/10, cap. IV, secc. B, subsecc. 2. Para el texto de todos los artículos aprobados hasta ahora por la Comisión, véase *infra* secc. B, subsecc. 1.

[240] Publicado en *Anuario... 1977*, vol. II (primera parte).

2. Observaciones de carácter general relativas al proyecto de artículos

a) *Forma del proyecto*

52. Al igual que en la codificación de otras cuestiones por la Comisión, la forma que ha de revestir la codificación de la sucesión de Estados en lo que respecta a materias distintas de los tratados sólo podrá determinarse una vez que se haya llevado a cabo el estudio del tema. La Comisión formulará entonces, conforme a lo dispuesto en su Estatuto, las recomendaciones que estime pertinentes. Sin prejuzgar tales recomendaciones, la Comisión ha decidido dar desde ahora a su estudio del tema la forma de un *proyecto de artículos*, por considerar que tal método es el más eficaz para determinar o desarrollar las normas de derecho internacional relativas a la materia. El proyecto de artículos se está redactando en forma que permitirá utilizarlo eventualmente como base para la celebración de una convención si se adopta una decisión en tal sentido.

b) *Alcance del proyecto*

53. Como ya se ha recordado [241], 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, a 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 organizaciones internacionales. En 1968, en un informe presentado a la Comisión en su 20.º 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 [242].

54. 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» [243]. Esta propuesta fue aprobada por la Comisión, que en su informe sobre la labor realizada en el 20.º 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 [244].

55. En su 20.º período de sesiones, celebrado en 1968, la Comisión estimó que, en vista de la amplitud y complejidad de la materia, convenía comenzar su estudio por uno o dos aspectos particulares y concedió la prioridad a las materias económicas y financieras. Sin embargo, precisó que «ello no significaba en modo alguno que no deban examinarse más adelante todas las demás cuestiones que entran dentro del tema» [245]. Por consiguiente, y sin perjuicio de las decisiones que pudiera adoptar ulteriormente, la Comisión manifestó en el 25.º período de sesiones, celebrado en 1973, su propósito de incluir en el proyecto de artículos el mayor número posible de «materias distintas de los tratados» [246].

c) *Estructura del proyecto de artículos*

56. En el estado actual de sus trabajos, la Comisión dividió el proyecto de artículos en una introducción y varias partes. La introducción comprenderá las disposiciones aplicables al proyecto en su conjunto y cada parte contendrá las que se apliquen exclusivamente a una categoría de materias determinadas. La Comisión decidió, además, en las circunstancias antes señaladas [247], dedicar la parte I del proyecto a la sucesión de Estados en materia de bienes de Estado. La parte II está dedicada a la sucesión en las deudas de Estado.

57. Como puede verse por lo que queda dicho en los párrafos 43, 47, 48 y 51, la Comisión ha aprobado hasta la fecha, en cuatro períodos de sesiones, 22 proyectos de artículos, de los cuales 3 pertenecen a la introducción, 13 a la parte I y 6 a la parte II del proyecto de artículos. Las partes I y II están divididas cada una en dos secciones tituladas, respectivamente, «Disposiciones generales» (sección 1) y «Disposiciones particulares de cada tipo de sucesión de Estados» (sección 2). En la parte I, la sección 1 está compuesta de ocho artículos (artículos 4, 5, 6, 7, 8, 9, [11] y X) y la sección 2 de cinco artículos (artículos 12 a 16). En la parte II, la sección 1 comprende cuatro artículos (artículos 17 a 20) y la sección 2 los artículos 21 y 22. En la medida de lo posible, teniendo en cuenta las características propias de cada categoría de

[241] Véanse párrs. 32 y 36 *supra*.

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

[243] Para una explicación de la adición por la Asamblea General de las palabras «de Estados» después de la palabra «sucesión» en el título del tema, véase párr. 37 *supra*.

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

[245] Véase párr. 38 *supra*.

[246] *Anuario... 1973*, vol. II, pág. 207, documento A/9010/Rev.1, párr. 85.

[247] Párrs. 42 y 43.

materias concretas tratadas en cada parte, los artículos que forman las secciones 1 y 2 de la parte II son paralelos a los incluidos en las secciones correspondientes de la parte I. De este modo, por ejemplo, en la sección 1 de ambas partes hay un artículo que determina el «Alcance de los artículos de la presente parte» (artículos 4 y 17); los artículos 5 y 18 definen respectivamente las expresiones «Bienes de Estado» y «Deuda de Estado»; y el artículo 6, titulado «Derechos del Estado sucesor sobre los bienes de Estado que a él pasan» es paralelo al artículo 19 titulado «Obligaciones del Estado sucesor en lo que respecta a las deudas de Estado que a él pasan». Análogamente, en la sección 2 de cada parte hay un artículo relativo al «Traspaso de una parte del territorio de un Estado» (artículos 12 y 21) y otro relativo a los «Estados de reciente independencia» (artículos 13 y 22). En cada serie de dos artículos paralelos se ha redactado el texto de modo que se mantenga entre el enunciado de las dos disposiciones una correspondencia tan estrecha como lo permita la materia tratada en ellas.

58. Con la aprobación en su 28.º período de sesiones de los artículos 12 a 16 y a reserva de que se aprueben, en un futuro período de sesiones, las disposiciones relativas concretamente a los archivos [248], la Comisión ha terminado su estudio de la sucesión en materia de bienes de Estado en la parte I. Después de haber dado cima a dicho estudio, lo normal habría sido que la Comisión examinara la sucesión de Estados en las otras categorías de bienes públicos [249]. No obstante, en vista de las directrices dadas por la Asamblea General en la resolución 3315 (XXIX) [250], el Relator Especial pasó directamente, en su noveno informe, al estudio de la sucesión de las deudas públicas, limitándose a la sucesión en las deudas de Estado. Después de terminado su estudio de la sucesión en las deudas de Estado en la parte II, la Comisión podrá decidir si han de examinarse y en qué orden los otros problemas relativos a los bienes públicos y las deudas públicas, así como las otras materias que entran dentro del marco de la cuestión, en particular el procedimiento para la solución pacífica de las controversias derivadas de la aplicación o la interpretación del proyecto de artículos.

d) *Carácter provisional de las disposiciones aprobadas en los períodos de sesiones 25.º, 27.º y 29.º*

59. La Comisión indicó en su informe sobre la labor realizada en su 25.º período de sesiones que había estimado necesario, para ilustrar a la Asamblea General, comenzar el proyecto de artículos con disposiciones de orden general, en las que se precisara en particular el sentido de las expresiones «sucesión de Estados» y «bienes de Estado». Hizo observar que el contenido definitivo de las disposiciones de esa índole dependería, en medida no despreciable, de los resultados a que llegara la Comisión en la prosecución de sus trabajos. En consecuencia, manifestó su propósito de examinar de nuevo, dentro del marco de la primera lectura del proyecto, el texto de los artículos aprobados en el 25.º período de sesiones, a fin de introducir en ellos eventualmente todas las modificaciones que fueran necesarias [251]. En los períodos de sesiones 27.º y 28.º, y de nuevo en el actual, la Comisión ha extendido esa decisión a los artículos aprobados en el curso de esos tres períodos de sesiones.

B.—Proyecto de artículos sobre la sucesión de Estados en lo que respecta a materias distintas de los tratados

60. El texto de los artículos 1 a 9, 11, X y 12 a 16, aprobados por la Comisión en sus períodos de sesiones 25.º y 27.º a 29.º, junto con el texto de los artículos 17 a 22 y los comentarios a los mismos aprobados por la Comisión en el 29.º período de sesiones, se reproducen seguidamente para conocimiento de la Asamblea General.

1. Texto de todos los artículos del proyecto aprobados hasta ahora por la Comisión

INTRODUCCIÓN

Artículo 1. — Alcance de los presentes artículos

Los presentes artículos se aplicarán a los efectos de la sucesión de Estados en lo que respecta a materias distintas de los tratados.

Artículo 2. — Casos de sucesión de Estados comprendidos en los presentes artículos

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

Artículo 3. — Términos empleados

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 del 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 «tercer Estado» todo Estado distinto del Estado predecesor o el Estado sucesor;**

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

PARTE I

SUCESIÓN DE ESTADOS EN MATERIA DE BIENES DE ESTADO

SECCIÓN 1.—DISPOSICIONES GENERALES

Artículo 4. — Alcance de los artículos de la presente parte

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

[248] Véase *Anuario... 1976*, vol. II (segunda parte), pág. 128, documento A/31/10, cap. IV, secc. B, subsecc. 2, comentario de introducción a la sección 2 de la parte I del proyecto, párr. 7.

[249] Véanse párrs. 42 y 43 *supra*.

[250] Véase párr. 46 *supra*.

[251] *Anuario... 1973*, vol. II, pág. 206, documento A/9010/Rev.1, párr. 91.

Artículo 5. — Bienes de Estado

Para los efectos de los artículos de la presente parte, por «bienes de Estado» se entenderá los bienes, derechos e intereses que en la fecha de la sucesión de Estados y conforme al derecho interno del Estado predecesor pertenecían a éste.

Artículo 6. — Derechos del Estado sucesor sobre los bienes de Estado que a él pasan

La 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 presentes artículos.

Artículo 7. — 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.

Artículo 8. — Paso de los bienes de Estado sin compensación

Sin perjuicio de los derechos de terceros, el paso de los bienes de Estado del Estado predecesor al Estado sucesor, que se efectúe conforme a las disposiciones de los presentes artículos, se realizará sin compensación, salvo que se acuerde o decida otra cosa al respecto.

Artículo 9. — Principio general del paso de los bienes de Estado

Salvo lo dispuesto en los artículos de la presente parte y a menos que se haya convenido o decidido otra cosa al respecto, los bienes de Estado que, en la fecha de la sucesión de Estados, estén situados en el territorio al que se refiera la sucesión de Estados, pasarán al Estado sucesor.

[*Artículo 11. — Paso de los créditos de Estado*

Salvo lo dispuesto en los artículos de la presente parte y a menos que se haya convenido o decidido otra cosa al respecto, los créditos pagaderos al Estado predecesor en virtud de su soberanía sobre el territorio al que se refiera la sucesión de Estados o de su actividad en dicho territorio pasarán al Estado sucesor.]

Artículo X. — 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 o] del Estado sucesor y que, en esa fecha, pertenezcan a un tercer Estado conforme al derecho interno del Estado predecesor [o, en su caso, del Estado sucesor].

SECCIÓN 2.—DISPOSICIONES PARTICULARES DE CADA TIPO DE SUCESIÓN DE ESTADOS

Artículo 12. — Traspaso de una parte del territorio de un Estado

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

2. En defecto de un acuerdo:

a) los bienes de Estado inmuebles del Estado predecesor que se hallen 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 refiere la sucesión de Estados pasarán al Estado sucesor.

Artículo 13. — Estados de reciente independencia

Cuando el Estado sucesor sea un Estado de reciente independencia:

1. Los bienes muebles e inmuebles que, habiendo pertenecido a un Estado independiente que existía en el territorio antes de pasar éste a ser dependiente, se hayan convertido durante el período de dependencia en bienes de Estado del Estado administrador pasarán al Estado de reciente independencia.

2. Los bienes de Estado inmuebles del Estado predecesor situados en el territorio al que se refiera la sucesión de Estados pasarán al Estado sucesor.

3. *a*) 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;

b) Los bienes de Estado muebles del Estado predecesor distintos de los mencionados en el apartado *a*, a cuya creación haya contribuido el territorio dependiente, pasarán al Estado sucesor en la proporción que corresponda a su aportación.

4. Cuando un Estado de reciente independencia esté formado por dos o más territorios dependientes, el paso de los bienes de Estado de los Estados predecesores al Estado de reciente independencia se regirá por las disposiciones de los párrafos 1 a 3.

5. 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 de los párrafos 1 a 3.

6. 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 precedentes no podrán menoscabar el principio de la soberanía permanente de cada pueblo sobre sus riquezas y sus recursos naturales.

Artículo 14. — Unificación de Estados

[1. Cuando dos o más Estados se unan formando un Estado sucesor, los bienes de Estado del Estado predecesor pasarán, sin perjuicio de lo dispuesto en el párrafo 2, al Estado sucesor.

2. La adjudicación de los bienes de Estado del Estado predecesor al Estado sucesor o, según el caso, a sus partes componentes se regirá por el derecho interno del Estado sucesor.]

Artículo 15. — 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 pasarán al Estado sucesor en cuyo territorio se encuentren;

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. Las disposiciones del párrafo 1 se aplicarán cuando una parte del territorio de un Estado se separe de él y se una con otro Estado.

3. Los párrafos 1 y 2 se entenderán sin perjuicio de cualquier cuestión de compensación equitativa que pueda surgir como consecuencia de una sucesión de Estados.

Artículo 16. — Disolución de un Estado

1. Cuando un Estado predecesor se disuelva y desaparezca, 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 uno de los Estados sucesores y los demás recibirán una compensación equitativa;

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;

* Designación provisional.

d) los bienes de Estado muebles del Estado predecesor, distintos de los mencionados en el apartado *c*, pasarán a los Estados sucesores en una proporción equitativa.

2. El párrafo 1 se entenderá sin perjuicio de cualquier cuestión de compensación equitativa que pueda surgir como consecuencia de una sucesión de Estados.

PARTE II

SUCESIÓN EN LAS DEUDAS DE ESTADO

SECCIÓN 1.—DISPOSICIONES GENERALES

Artículo 17. — Alcance de los artículos de la presente parte

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

Artículo 18. — Deuda de Estado

Para los efectos de los artículos de la presente parte, se entiende por «deuda de Estado» toda obligación financiera [internacional] que en la fecha de la sucesión de Estados incumbe al Estado.

Artículo 19. — Obligaciones del Estado sucesor en lo que respecta a las deudas de Estado que a él pasan

La 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.

Artículo 20. — Efectos del paso de deudas de Estado respecto de los acreedores

1. La 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 al paso de deudas de Estado del Estado predecesor podrá ser invocado por el Estado predecesor o el Estado o los Estados sucesores, en su caso, contra un tercer Estado acreedor o una organización internacional acreedora [ni contra un tercer Estado que represente a un acreedor] a menos:

a) que el acuerdo haya sido aceptado por ese tercer Estado o esa organización internacional; o

b) que las consecuencias del acuerdo estén en conformidad con las demás normas aplicables de los artículos de la presente parte.

SECCIÓN 2.—DISPOSICIONES PARTICULARES DE CADA TIPO DE SUCESIÓN DE ESTADOS

Artículo 21. — 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 los Estados predecesor y sucesor.

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.

Artículo 22. — Estados de reciente independencia

Cuando el Estado sucesor sea un Estado de reciente independencia:

1. Ninguna deuda 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. Las disposiciones del acuerdo a que se refiere el párrafo precedente no deberán 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.

2. TEXTO DE LOS ARTÍCULOS 17 A 22, CON COMENTARIOS A LOS MISMOS, APROBADOS POR LA COMISIÓN EN EL 29.º PERÍODO DE SESIONES

PARTE II

SUCESIÓN EN LAS DEUDAS DE ESTADO

SECCIÓN 1.—DISPOSICIONES GENERALES

Artículo 17. — Alcance de los artículos de la presente parte

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

Artículo 18. — Deuda de Estado

Para los efectos de los artículos de la presente parte, se entiende por «deuda de Estado» toda obligación financiera [internacional] que en la fecha de la sucesión de Estados incumbe al Estado.

Comentario

1) Como ya se ha dicho[252], con miras a mantener el mayor paralelismo posible entre las disposiciones relativas a la sucesión en las deudas de Estado, de que trata la presente parte, con las relacionadas con la sucesión en materia de bienes de Estado, que se examinan en la parte I, la Comisión decidió incluir al comienzo de la parte II una disposición sobre el alcance de los artículos contenidos en ésta. Por eso el artículo 17 dispone que los artículos de la parte II se aplican a los efectos de la sucesión de Estados en materia de deudas de Estado. Guarda armonía con el artículo 4 del proyecto [253] 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 II del proyecto trata sólo una categoría de deudas públicas, las deudas de Estado, según se definen en el artículo siguiente y se explican en los párrafos posteriores del presente comentario.

2) El artículo 18, que corresponde al artículo 5, contiene la definición del término «deuda de Estado» para los efectos de los artículos de la parte II 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 «Estados».

a) *La noción de deuda y las relaciones que establece*

3) 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

[252] Véase párr. 57 *supra*.

[253] Véase subsección 1 *supra*.

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.

4) 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.

5) 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» [254]. 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.

6) 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 [255], el Estado predecesor primer deudor y el Estado sucesor que acepte asumir la deuda.

[254] H., L. y J. Mazeaud, *Leçons de droit civil*, 4.ª ed., París, Montchrestien, 1969, t. II, pág. 1093.

[255] Por razones de comodidad exclusivamente, en los párrafos siguientes del presente comentario sólo se utilizará la expresión «tercer Estado acreedor», en la inteligencia de que las consideraciones pertinentes se aplican también a las organizaciones internacionales o a los otros sujetos de derecho internacional que son acreedores.

b) *Exclusión de las deudas de un Estado distinto del Estado predecesor*

7) 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.

i) *Exclusión de las deudas del tercer Estado*

8) 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 todas 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 podría cambiar la suerte de las deudas del tercer Estado respecto del Estado sucesor (o del Estado potencialmente sucesor) 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.

9) 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.

ii) *Exclusión de las deudas del Estado sucesor*

10) 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.

11) 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 [256]. 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.

12) 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. No se trata aquí de declarar que esas deudas no tienen nada que ver con la sucesión de Estados, sino de señalar simplemente que *han dejado de tener* relación con ella.

iii) *Deudas del Estado predecesor, objeto exclusivo de la presente parte*

13) 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 continuidad, 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.

c) *Exclusión de las deudas de un órgano no estatal*

14) 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 oponen:

a) las deudas de Estado a las deudas de las colectividades locales;

b) las deudas generales a las deudas especiales o localizadas;

c) las deudas de Estado a las deudas de los establecimientos públicos, empresas públicas y otros organismos paraestatales;

d) las deudas públicas a las deudas privadas;

e) las deudas financieras a las deudas administrativas;

f) las deudas políticas a las deudas comerciales;

g) la deuda exterior a la deuda interior;

h) las deudas contractuales a las deudas nacidas de delitos o cuasidelitos;

i) las deudas aseguradas con garantía pignoraticia a las que no lo están;

j) las deudas garantizadas a las que no lo están;

k) las deudas de Estado a otras deudas de Estado designadas con la denominación de «deudas odiosas», deudas de guerra o deudas de subyugación y, por extensión, deudas de régimen.

i) *Deudas de Estado y deudas de las colectividades locales*

15) 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

[256] Véase párr. 13.

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 círculo, 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 en derecho internacional.

16) 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 [257], 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 [258]. 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.

17) 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, no 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.

18) 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 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. Es lo que va a resultar de la cooperación entre deudas generales y deudas especiales o «localizadas».

ii) *Deudas generales y deudas especiales o localizadas*

19) 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*.

20) 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. Empero, 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.

21) 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;

[257] A. Sánchez de Bustamante y Sirvén, *La Segunda Conferencia de la Paz*, Madrid, Librería General de Victoriano Suárez, 1908, tomo segundo, pág. 227.

[258] 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.

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.

22) 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 estará implicado por el solo hecho de pasar a ser Estado predecesor. 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.

23) 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? [259]. La inclusión en el presupuesto local del territorio, en virtud de su autonomía financiera, no basta para disimular el carácter de deudas de Estado de estos gastos.

[259] Se plantea aquí el problema de las deudas «odiosas», de régimen, de guerra o de subyugación. Véanse párrs. 42 y ss. *infra*.

24) 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» (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.

25) 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, de subyugación y otras.

26) 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.

27) 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.

28) 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» [260].

29) En suma, se puede decir que una *deuda local* es una deuda: *a*) contraída por una colectividad territorial inferior al Estado, *b*) destinada a que esa colectividad la utilice en su propio territorio, *c*) el cual tiene una cierta autonomía financiera, *d*) 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.

iii) *Deudas de Estado y deudas de las empresas públicas*

30) 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 lo logra, es aún más difícil no considerar como deudas de Estado las deudas contraídas por un establecimiento público en que el propio Estado participa financieramente. Esto plantea, en primer lugar, el problema de definir el establecimiento o empresa pública [261]. 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 dotados de personalidad propia, con autonomía de dirección y de gestión, cuya misión es prestar un servicio determinado o ejercer determinadas funciones» [262]. 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 creación de un establecimiento público responde a una necesidad de descentralización: puede ser necesario otorgar a estos establecimientos u organismos cierta independencia, sea por motivos presupuestarios, sea en razón del objetivo que persiguen, por ejemplo una función de asistencia o de cultura. Esta independencia se realiza mediante el otorgamiento en derecho interno de personalidad jurídica [263].

[260] International Law Association, *Report of the Fifty-fourth Conference, held at The Hague, 23rd-29th August, 1970*, Londres, 1971, pág. 108.

[261] Una u otra expresión se empleará indiferentemente aun cuando su régimen jurídico puede ser distinto según algunos derechos internos. En el derecho administrativo francés y en el alemán se oponen los conceptos de «l'établissement public» u «*öffentliche Anstalt*» a los de «l'entreprise publique» u «*öffentliche Unternehmung*». En el derecho anglosajón se distingue, aunque con cierta dificultad, entre la «public corporation», la «enterprise», la «undertaking» y la «public undertaking» o «public utility undertaking» (empresa de utilidad pública). Los españoles reconocen los «institutos públicos», los latinoamericanos las «autarquías», los portugueses los «estabelecimentos publicos» o las «fiscalias» y los italianos los «enti pubblici», las «imprese pubbliche», las «aziende autonome», etc. Véase W. Friedmann, *The Public Corporation: A Comparative Symposium*, Escuela de Derecho de la Universidad de Toronto, *Comparative Law Series*, vol. 1, Londres, Stevens, 1954.

Véase también *Anuario... 1973*, vol. II, págs. 59 a 66, documento A/CN.4/267, cuarta parte, arts. 32 a 34.

La jurisprudencia internacional ha debido considerar la definición de establecimientos públicos en particular:

a) En un laudo arbitral de Beichmann [Asunto de las reparaciones alemanas: Laudo arbitral sobre la interpretación del artículo 260 del Tratado de Paz de Versalles (árbitro F. W. N. Beichmann), publicación de la Commission des réparations, anexo 2145*a*, París, 1924; y Naciones Unidas, *Recueil des sentences arbitrales*, vol. I (publicación de las Naciones Unidas, N.º de venta: 1948.V.2), págs. 455 y ss.];

b) En una decisión del tribunal de las Naciones Unidas en Libia [Asunto relativo a las instituciones, compañías y asociaciones mencionadas en el artículo 5 del acuerdo concertado el 28 de junio de 1951 entre los Gobiernos británico e italiano para la atribución de ciertos bienes italianos en Libia: decisión de 27 de junio de 1955 (Naciones Unidas, *Recueil des sentences arbitrales*, vol. XII (N.º de venta: 63.V.3), págs. 390 y ss.); y

c) En un fallo de la Corte Permanente de Justicia Internacional sobre un establecimiento público universitario húngaro [Fallo del 15 de diciembre de 1933, apelación contra la sentencia del Tribunal Arbitral Mixto húngaro-checoslovaco (Universidad Peter Pázmány contra el Estado checoslovaco), *C.P.J.I.*, serie A/B, N.º 61, págs. 236 y ss.].

[262] *Anuario... 1971*, vol. II (primera parte), pág. 274, documento A/CN.4/246 y Add.1 a 3, párr. 163.

[263] *C.I.J. Mémoires, Affaire relative à certains emprunts norvégiens (France c. Norvège)*, vol. II, pág. 72.

31) La Comisión de Derecho Internacional 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 deuda de Estado, como se verá a continuación con otra categoría de deudas.

iv) *Deudas públicas y deudas privadas*

32) 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 de 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.

v) *Deudas financieras y deudas administrativas*

33) 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 [264]: 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 [265]. Mientras que las deudas financieras pueden ser públicas o privadas, las deudas administrativas sólo son públicas. Pero el hecho de que unas pueden tener un carácter público en tanto que las otras deben tener tal carácter no basta para convertirlas en deudas de Estado. La presente parte sólo se refiere a las deudas de Estado, sean financieras o administrativas.

vi) *Deudas políticas y deudas comerciales*

34) En tanto que las deudas comerciales 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 relación con otro Estado* como consecuencia de *acontecimientos políticos*. El caso más frecuente es el de la deuda impuesta a un Estado vencido por un tratado de paz (reparaciones, indemnización de guerra, etc.). Asimismo, un préstamo de guerra hecho por un Estado a otro Estado origina una deuda política [266].

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*» [267]. 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» [268].

35) 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 hechos 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 [269].

vii) *Deuda exterior y deuda interior*

36) La distinción entre deuda exterior y deuda interior se utiliza normal y exclusivamente para la *deuda de Estado*, aunque sea bastante concebible imaginarla 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 [270], mientras que la deuda exterior abarca todas las deudas contraídas por el Estado para con otros Estados o personas jurídicas o físicas extranjeras.

---

[264] International Law Association, *op. cit.*, págs. 118 a 121.

[265] Véase *Documentation concernant la succession d'Etats* (publicación de las Naciones Unidas, N.º de venta: E/F.68.V.5), pág. 114 (Poldermans c. Países Bajos: fallo del 8 de diciembre de 1955).

[266] G. Jèze, «Les défaillances d'Etat», *Recueil des cours de l'Académie de droit international de La Haye, 1935-III*, París, Sirey, 1936, t. 53, pág. 383.

[267] *Ibid.*, págs. 383 y 384.

[268] *Ibid.*, pág. 383.

[269] International Law Association, *op. cit.*, pág. 106.

[270] 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.

viii) *Deudas nacidas de delitos o cuasidelitos*

37) 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 [271].

ix) *Deuda asegurada con garantía pignoraticia y deuda no asegurada*

38) 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: se decidió o acordó 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 biens particulares: el Estado prestatario admitió que se constituyera una especie de hipoteca sobre una determinada dependencia de la hacienda nacional.

x) *Deudas garantizadas y deudas no garantizadas*

39) El compromiso de un Estado puede ser resultado no sólo de un préstamo contraído por él mismo, sino también de una garantía consentida 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 [272]. 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.

xi) *Deudas de Estado y deudas de régimen*

40) 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 trate, 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 de régimen, es decir, las contraídas por un gobierno, son deudas de Estado.

41) A juicio de un autor, por deudas de régimen se entiende

> las deudas contraídas por el Estado desmembrado en interés momentáneo 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 [273].

Es la aplicación de la teoría más general de las «deudas odiosas», que se tratará en los siguientes párrafos del comentario a los presentes artículos.

d) *La cuestión de las «deudas odiosas»*

42) En su noveno informe (A/CN.4/301 y Add.1), 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 subyugación» [274], así como a los que se refirieron a las «deudas de régimen» [275]. Como definición de las «deudas odiosas», el Relator Especial propone 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.

[271] Véase Bardonnet, *op. cit.*, pág. 305. Este 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, «Deudas del Congo Belga», Cour d'appel de Bruxelles, Bougnet et Hock *c.* Belgique, fallo de 4 de diciembre de 1963).

[272] G. 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*, Leiden, Sijthoff, 1965, t. 116, págs. 259 y 260.

[273] Ch. Rousseau, *Droit international public*, París, Sirey, 1977, t. III, pág. 458.

[274] Por ejemplo, A. Sánchez de Bustamente y Sirvén, *Derecho Internacional Público*, La Habana, Carasa, 1936, t. III, pág. 277, y P. Fauchille, *Traité de droit international public*, 8.ª ed. del Manual de derecho internacional público de H. Bonfils, París, Rousseau, 1922, vol. 1, 1.ª parte, pág. 352.

[275] Por ejemplo, G. Jèze, *Cours de science des finances et de législation financière française*, 6.ª ed., París, Giard, 1922, vol. 1, 1.ª parte, págs. 302 a 305 y 327.

43) En segundo lugar, el capítulo se ocupa de la determinación de la suerte de las deudas odiosas. El Relator Especial pasó revista a la práctica de los Estados en materia de las «deudas de guerra», incluso diversos casos en que esas deudas no se transmitieron al Estado sucesor [276], así como casos de transmisión de esas deudas [277]. Citó además casos de la práctica de los Estados sobre la transmisión o no transmisión por un Estado sucesor de «deudas de sumisión» [278]. 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.

44) Como ya se ha indicado [279], la Comisión, después de examinar los artículos C y D, los envió al Comité de Redacción para que procediera a su estudio a la luz del debate. Siguiendo la recomendación del Comité de Redacción, la Comisión, aunque reconoció la importancia de las cuestiones que se plantean en relación con las «deudas odiosas», estimó que era preferible comenzar por examinar uno por uno los distintos casos de sucesión de Estados, por cuanto sería muy posible que las normas que se formularan para cada caso resolvieran las cuestiones planteadas en relación con esas deudas y resultara innecesario redactar disposiciones generales en la materia. Se reconoció en general que en esta fase no sería oportuno ni útil proceder a redactar artículos concernientes a las «deudas odiosas» para incluirlos en las disposiciones generales. Más adelante, una vez que los proyectos de artículos de esta parte sobre cada tipo de sucesión hubiesen sido redactados, la Comisión podía volver sobre esta cuestión.

e) *La definición de deuda de Estado*

45) Teniendo en cuenta las anteriores consideraciones, la Comisión adoptó el texto del artículo 18 que contiene la definición de la deuda de Estado a los efectos de los artículos de la parte II 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 con la redacción de la disposición correspondiente de la parte I, es decir, el artículo 5. De un modo análogo, se hace mención expresa de la «fecha de la sucesión de Estados», expresión que está definida en el artículo 3 (Terminos empleados) que constituye un punto de referencia indispensable para determinar el factor tiempo que entra en juego en el paso de una deuda de Estado. El texto del artículo 18 se refiere a una «obligación financiera [...] que [...] incumbe al Estado» con objeto de precisar que la deuda de que se trata comprende un aspecto pecuniario y es una obligación que puede atribuirse legalmente al Estado predecesor. La Comisión incluyó la palabra «internacional» entre corchetes para llamar la atención de los gobiernos acerca de la diferencia de opiniones existente entre sus miembros respecto del alcance que debe darse a la disposición en cuanto se refiere a los acreedores. Los miembros de la Comisión decidieron que la definición comprendía las obligaciones financieras que incumben al Estado respecto de otro Estado, de una organización internacional o de otro sujeto de derecho internacional, pero no comprendía esas obligaciones cuando el acreedor era un particular nacional del Estado predecesor deudor, ya fuera persona jurídica o física.

46) A este respecto, se expresó la opinión de que si se suprimiera la palabra «internacional» del texto, la expresión «obligación financiera» podría interpretarse en el sentido de comprender cualquier obligación de esa índole contraída respecto de personas jurídicas o físicas, incluso, en particular, las que poseyeran la nacionalidad del Estado predecesor. Si el proyecto de artículos abarcara esa categoría de obligaciones constituiría una injerencia patente en los asuntos internos de los Estados. El derecho internacional trata exclusivamente de las relaciones internacionales y, por consiguiente, la palabra «internacional» debía mantenerse en el texto. La palabra «internacional» entre corchetes tenía por objeto dar a entender que la obligación financiera debe nacer en el plano internacional. La situación de los acreedores privados extranjeros, según este criterio, estaba suficientemente protegida por las disposiciones del párrafo 1 del artículo 20.

47) En cambio, muchos miembros de la Comisión no eran partidarios de que se incluyera el término «internacional» ya que, a su juicio, el derecho internacional, incluido el de la sucesión de Estados, había tenido y

[276] El informe menciona, entre otros, los siguientes ejemplos: el artículo 24 del Tratado de Tilsit, entre Francia y Prusia (véase E. H. Feilchenfeld, *Public Debts and State Succession*, Nueva York, Macmillan, 1931, pág. 91); la anexión del Transvaal («República de Sudáfrica») por el Reino Unido (*ibid.*, págs. 380 a 396; *cf.* J. de Louter, *Le droit international public positif*, Oxford, University Press, 1920, t. I, págs. 229); los tratados de paz celebrados después 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 général de traités*, Leipzig, Weicher, 1923, 3.ª serie, t. XI, págs. 519 y 520) (para una versión española del Tratado, véase E. Díaz 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.*, págs. 759 y ss.), el artículo 141 del Tratado de Neuilly-sur-Seine (*ibid.*, 1924, 3.ª serie, t. XII, págs. 362 y 363), el artículo 186 del Tratado de Trianón (*ibid.*, pág. 485), el artículo 50 del Tratado de Lausana (*ibid.*, 1925, 3.ª serie, t. XIII, pág. 356), y los anexos X y XIV del Tratado de paz con Italia (Naciones Unidas, *Recueil de traités*, vol. 49, págs. 97 y 114).

[277] Por ejemplo, el Tratado de 1720 entre Suecia y Prusia (véase Feilchenfeld, *op. cit.*, pág. 75, nota 6); la unificación de Italia (*ibid.*, pág. 269); y el caso de Checoslovaquia que por un breve plazo asumió determinadas deudas de Austria-Hungría (véase D. P. O'Connell, *State Succession in Municipal Law and International Law*, Cambridge, University Press, 1967, vol. I, págs. 420 y 421).

[278] El Relator Especial se refirió al Tratado de 1847 entre España y Bolivia (véase *infra* art. 22, párr. 11 del comentario); la cuestión de las deudas españolas con respecto a Cuba en el contexto del Tratado de París de 1898 entre España y los Estados Unidos (véase Feilchenfeld, *op. cit.*, págs. 337 a 342, *cf.* Rousseau, *op. cit.*, pág. 459); el artículo 255 del Tratado de Versalles (para la referencia véase la nota 276 *supra*) y la «Respuesta de las Potencias aliadas y asociadas a las observaciones de la delegación alemana sobre las condiciones de paz» en relación con la colonización alemana de Polonia (*British and Foreign State Papers*, 1919, vol. 112, Londres, H. M. Stationery Office, 1922, pág. 290); la cuestión de las deudas de los Países Bajos con respecto a Indonesia en el contexto de la Conferencia de Mesa Redonda de 1949 y la subsiguiente denuncia en 1956 por Indonesia (véase *infra* art. 22, párrs. 16 a 19 del comentario); y la cuestión de las deudas francesas en Argelia (véase *infra*, art. 22, párr. 36 del comentario).

[279] Véase párr. 50 *supra*.

seguía teniendo en cuenta, con razón, tanto los intereses de los particulares extranjeros como los intereses de los Estados. No se planteaba cuestión alguna de injerencia en los asuntos internos de un Estado. Se señaló que el empleo de la palabra «internacional» en el texto del artículo sería contrario a la práctica de los Estados que ofrecía miles de ejemplos de sucesión de Estados en deudas que no eran deudas en el plano interestatal o internacional, sino que eran deudas de Estado en las que los acreedores eran particulares extranjeros o empresas extranjeras. Una parte importante de los créditos que se venían concediendo a los Estados procedía de fuentes privadas extranjeras. Además, la inclusión de esa palabra 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 su conjunto y, en particular, para los intereses de 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 [280] era el de facilitar el acceso de esos países a los mercados del capital privado.

Artículo 19. — Obligaciones del Estado sucesor en lo que respecta a las deudas de Estado que a él pasan

La 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) En el artículo 6 (Derechos del Estado sucesor sobre los bienes de Estado que a él pasan) [281] se establece 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 a los bienes de Estado que pasan del primero al segundo, consistente en la extinción de los derechos del Estado predecesor a los bienes de que se trata y el nacimiento simultáneo de los derechos del Estado sucesor a esos bienes. El artículo 19 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 II.

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 20 que, en cuanto complemento al artículo 19, garantiza los derechos de los acreedores.

Artículo 20. — Efectos del paso de deudas de Estado respecto de los acreedores

1. La 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 al paso de deudas de Estado del Estado predecesor podrá ser invocado por el Estado predecesor o el Estado o los Estados sucesores, en su caso, contra un tercer Estado acreedor o una organización internacional acreedora [ni contra un tercer Estado que represente a un acreedor] a menos:

***a*) que el acuerdo haya sido aceptado por ese tercer Estado o esa organización internacional; o**

***b*) que las consecuencias del acuerdo estén en conformidad con las demás normas aplicables de los artículos de la presente parte.**

Comentario

1) En la parte I (Sucesión de Estados en materia de bienes de Estado) del presente proyecto de artículos, la Comisión ha adoptado una regla, la del artículo X [282], 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 X, 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 (mencionados en el comentario relativo al artículo X) [283] que, por su naturaleza, podrían ser localizables, precisamente en el territorio del Estado sucesor (o del Estado predecesor) según el artículo X. 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 X se refería también a los créditos del tercer Estado, ello significaría que las deudas del Estado predecesor, correspondientes a los créditos del tercer Estado, no deben 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 X 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 a 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 pro-

[280] Conferencia sobre Cooperación Económica Internacional, inaugurada en París en diciembre de 1975.

[281] Véase la subsección 1 *supra*.

[282] Designación provisional. Véase la subsección 1 *supra*.

[283] Véase *Anuario... 1975*, vol. II, pág. 122, documento A/10010/Rev.1, cap. III, secc. B, subsecc. 2, art. X, párr. 3 del comentario.

porción 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 la 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 del 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 efectos 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 las 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) No se trata de un problema 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. De este modo 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 escrito:

> En el caso en que la anexión *no sea total*, esto es, de desmembramiento *parcial*, la cuestión no plantea dudas; después de la anexión, lo mismo que antes de ella, los tenedores de títulos tienen un solo *acreedor*, a saber: el Estado que ha emitido el empréstito [...]. La distribución 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 títulos emitidos por el Estado desmembrado. Para emplear términos jurídicos, el *derecho a ejercer una acción* que asista a los acreedores es el mismo que antes del desmembramiento; sólo quedan afectadas la contribución del Estado sucesor y la del Estado desmembrado: se trata de una relación jurídica de *Estado a Estado*.
>
> [...]
>
> La anexión y el desmembramiento no dan lugar *ipso jure* a una *novación por cambio de deudor*.
>
> En la práctica es preferible *para todos los intereses en juego* que los acreedores tengan como deudor *directo* al deudor *real* y *principal*. Así, pues, en los tratados de cesión, anexión y desmembramiento debe resolverse esta cuestión. Por lo demás, así ocurre habitualmente.
>
> [...]
>
> En el caso de desmembramiento *parcial* y cuando la parte de la deuda que asume le Estado anexante es de poca importancia, el deudor *principal* y *real* es el Estado desmembrado. Por lo tanto, resulta preferible que el crédito no quede afectado y que el Estado desmembrado siga siendo el *único deudor* respecto de los tenedores de títulos de la deuda. El Estado anexante pagará su cuota al Estado desmembrado y éste, *solo*, se ocupará del servicio de la deuda (intereses y amortizaciones) *lo mismo que antes del desmembramiento*.
>
> El Estado anexante pagará su contribución en forma de una prestación periódica [...], o en forma de *capital pagado en una sola vez* [284, 285].

[284] G. Jèze, «L'emprunt dans les rapports internationaux — La répartition des dettes publiques entre Etats au cas de démembrement du territoire», *Revue de science et de législation financières*, París, t. XIX, N.º 1 (enero-marzo 1921), págs. 67, 68 y 69. Jèze cita también a A. de Lapradelle y N. Politis, *Recueil des arbitrages internationaux*, París, Pédone, 1905, t. 1, pág. 287.

[285] Sin embargo, Alexandre N. Sack adoptó una posición 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 demás cesionarios y sucesores ni para el anterior Estado, ahora desmembrado, la obligación 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 correspondían 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.

(Continúa en la página siguiente.)

7) Para comodidad del razonamiento, se considerará el caso de una deuda de Estado nacida de un acuerdo entre dos 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 sobre el derecho de los tratados [286], 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 Comisión de Derecho Internacional 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 [287].

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 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 [288].

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)

(Continuación de la nota 285.)

»Sin embargo, se plantea la siguiente cuestión: el Estado anterior, si subsiste y sólo se ha separado de él una parte de su territorio, ¿está también liberado de esa obligación?

»[...]

»La tesis de que el Estado anterior, que ha quedado desmembrado, sigue siendo el deudor principal frente a los acreedores y, en tal carácter, tiene, por su parte, el derecho de repetir contra los Estados cesionarios y sus sucesores se basa en una concepción [errónea, según la cual] el principio de la sucesión en las deudas se basaría en las relaciones de los Estados entre sí [...].

»[...] Así pues, en principio, el Estado anterior, cuyo territorio ha quedado disminuido, tiene derecho a no considerarse responsable más que de la parte de la antigua deuda que le incumbe en proporción a su base contributiva.

»[...]

»*Los acreedores no tienen derecho de recurso (ni acción) contra el anterior Estado, cuyo territorio ha quedado disminuido, en lo que concierne a las partes de la deuda anterior que correspondían a los* [...] *sucesores, ni respecto de uno de los* [...] *sucesores en lo que atañe a las partes de la deuda anterior que correspondían 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 común. Ese derecho les corresponde independientemente del consentimiento de los acreedores. Así, sólo están 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*, París, Hachette, 1929, t. 23, págs. 303 y 304, 306 y 320.)

[286] Para el 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.º de venta: S.70.V.5), pág. 311.

[287] *Anuario... 1974*, vol. II (primera parte), pág. 184, documento A/9610/Rev.1, cap. II, secc. D, art. 8, párr. 5 del comentario.

[288] *Ibid.*, págs. 184 y 185, párrs. 6 y 11 del comentario.

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 presente artículo sobre los efectos del paso de deudas de Estado respecto de los acreedores. En el *parrafo 1* del artículo 20 se enuncia el principio básico de que la 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 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 solo 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 presente parte 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, el acreedor debe expresar de algún modo su consentimiento al acuerdo sobre el paso de las deudas del Estado predecesor al Estado sucesor. 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 a*. 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 *a* de aceptar ese acuerdo. Además, en virtud del *apartado b*, ese acuerdo puede también tener un efecto jurídico si sus consecuencias están en conformidad con las demás normas aplicables de la parte II del proyecto, es decir, con las reglas que sean aplicables, aparte de la regla en virtud de la cual las cuestiones relativas a la sucesión deben resolverse mediante acuerdo entre el Estado predecesor y el Estado sucesor. Debe subrayarse que el apartado *b* 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 sobre el derecho de los tratados.

12) Dado que la regla contenida en el artículo 20 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*. Aunque el texto de introducción del párrafo 2 se refiere a «un tercer Estado acreedor o una organización internacional acreedora» sin mencionar otros sujetos de derecho internacional, la Comisión no se propone excluir a estos últimos; la regla se aplica igualmente a esos sujetos, cuya mención se ha omitido simplemente para no recargar innecesariamente el texto. La frase que figura entre corchetes se ha mantenido para mostrar que existe una diferencia de pareceres en la Comisión sobre el alcance de la parte II del proyecto en lo que respecta a los acreedores, como se indica en el comentario a los artículos 17 y 18 [289].

SECCIÓN 2.—DISPOSICIONES PARTICULARES DE CADA TIPO DE SUCESIÓN DE ESTADOS

Comentario

En la parte I (Sucesión de Estados en materia de bienes 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 privativos 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*) Estados de reciente independencia; *c*) unificación de Estados; *d*) separación de una o varias partes del

[289] Véase *supra* arts. 17 y 18, párrs. 46 y 47 del comentario.

territorio de un Estado, y *e*) disolución de un Estado [290]. 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 la parte I. 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 la parte I y a los de los proyectos de artículos de dicha sección.

Artículo 21. — 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 los Estados predecesor y sucesor.

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) El tipo de sucesión de Estados a que se refiere el artículo 21 corresponde al que se trata en el artículo 12. 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 21. 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 a la suerte 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:

> [...] ¿Qué hay que decidir respecto de la deuda pública general del Estado desmembrado? A ese respecto existen en la doctrina numerosas divergencias. Hay varios sistemas. 1) La cesión de una fracción de su territorio consentida por un Estado no debe tener ninguna consecuencia en relación con su deuda pública: 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 más que un causahabiente a título particular, no debe responder de las obligaciones personales contraídas por su causante [...]. 2) La deuda pública del Estado desmembrado debe repartirse entre ese Estado y el territorio que es anexionado: el Estado anexante no debe soportar ninguna fracción de ella [...]. 3) El Estado anexante debe hacerse cargo de una parte de la deuda pública del Estado desmembrado. Dos motivos principales apoyan esta solución, que es la que sigue más generalmente la doctrina. La deuda pública ha sido contraída en interés 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 también sus cargas. El Estado, todos los recursos del cual son afectados al pago de su deuda, debe ser liberado de una fracción correspondiente de ésta, cuando pierde, con una porción de su territorio, una parte de sus recursos [291].

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 garantizadas por todo el patrimonio público del territorio gravado por la deuda [292]. La base jurídica del crédito público reside precisamente en el hecho de que las deudas públicas gravan el territorio del Estado deudor [...]. A ese respecto, el principio de «la *indivisibilidad*» [293], proclamado en las constituciones francesas de la Gran Revolución, es muy elocuente; ha sido proclamado igualmente en gran número de otras constituciones.
>
> [...]
>
> Esos actos del gobierno con sus consecuencias, así como otros acontecimientos, pueden tener una influencia 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 garantía jurídica por el hecho de que sus créditos gravan el territorio del Estado deudor.
>
> [...]
>
> La deuda que grava el territorio del Estado compromete a todo gobierno, antiguo o nuevo, que extienda su jurisdicción sobre ese territorio. En caso de transformación territorial de ese Estado, 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 relación con las deudas de Estado, el *emolumentum* está constituido por el patrimonio público dentro de los límites del territorio gravado [294].

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

[290] Véase *Anuario... 1976*, vol. II (segunda parte), págs. 127 y 128, documento A/31/10, cap. IV, secc. B, subsecc. 2, párrs. 2 a 5 del comentario de introducción a la sección 2 de la parte I del proyecto.

[291] P. Fauchille, *op. cit.*, pág. 351.

[292] Del contexto se desprende claramente que el autor quería decir todo el territorio del Estado predecesor antes de su amputación.

[293] El autor se refiere aquí a la indivisibilidad de la República y de su territorio.

[294] A. Sack, *loc. cit.*, págs. 274 a 277.

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 anexión debe soportar la parte contributiva del territorio anexionado en la deuda pública 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 [295].

Otro autor, por su parte, afirmaba que

el Estado que contrae una deuda ya sea por empréstito, ya sea de otro modo, lo hace para el bien general de la nación; todas las partes del territorio se benefician de ella [296].

Y sacaba la misma conclusión. Igualmente, se ha dicho que

esas deudas han sido contraídas con un fin de interés general y han servido para realizar mejoras de las que los países anexionados se han beneficiado en el pasado y quizás se beneficiarán aún en el futuro [...]. Es justo entonces [...] reembolsarle la parte de la deuda correspondiente a la provincia perdida [297, 298].

6) En la práctica esa teoría lleva a un punto muerto, 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 [299]. 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 que invalida 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. Es sólo justo y equitativo, se dice, 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 la 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

[295] H. Bonfils, *Manuel de droit international public (droit des gens)*, 5.ª ed., París, Rousseau, 1908, pág. 117.

[296] N. Politis, *Les emprunts d'Etat en droit international public*, París, 1891 (tesis), pág. 111.

[297] R. Selosse, *Traité de l'annexion au territoire français et de son démembrement*, París, Larose, 1880, pág. 168.

[298] Para todos esos autores y algunos otros, véanse los detalles dados por A. Sack, *loc. cit.*, págs. 295 y ss.

[299] Véanse párrs. 22 y ss. *infra*.

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 [...]); ha 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 [300].

Asimismo señalaba en una nota que

La mayoría de los autores angloamericanos, *para el caso de anexión parcial* dan a este principio un alcance absoluto, al punto de declarar que el Estado anexante no está *jurídicamente* obligado a asumir *ninguna* parte de la deuda del Estado desmembrado [301].

Por ejemplo, uno de estos autores escribía que

[...] la deuda general de un Estado es una obligación personal [...]. El Estado nuevo no tiene nada que ver con los derechos adquiridos por el antiguo Estado como derechos y obligaciones personales. El antiguo Estado no se ha extinguido [302].

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.º de la Convención franco-sarda de 13 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 Benavento) que el Reino de Italia había anexado en 1860. En 1881, Grecia, que había incorporado a su territorio la 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* [303].

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 Potencias a las que se cedieron 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 al 1.º de agosto de 1914 [304]. Pero el principio así enunciado fue objeto de varias excepciones consignadas

[300] G. Jèze, «L'emprunt dans les rapports internationaux...» *(loc. cit.)*, pág. 65. Ello no impide en absoluto al referido autor expresar en el mismo artículo que

«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.)

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, se indica en *Ibid.*, pág. 70:

«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 políticos 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.»

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.)

[301] *Ibid.*, pág. 65, nota 2.

[302] W. E. Hall, *A Treatise on International Law*, 7.ª ed., Oxford, Clarendon, 1917, págs. 93 y 95.

[303] Rousseau, *op. cit.*, pág. 442.

[304] Se excluían, por lo tanto, las deudas de guerra. El artículo 254 del Tratado de Versalles (para la referencia, véase la nota 276 *supra*) 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:

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, el 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 de 1939, que eran deudas de Estado y que el autor citado coloca incorrectamente entre las deudas del territorio conquistado por el Reich) [305].

15) Por otra parte, se han dado a menudo casos en que el Estado sucesor haya 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.º de mayo de 1864, figuraba un artículo 3 que disponía que

> Las deudas contraídas especialmente por cuenta sea del Reino de Dinamarca, sea del ducado de Slesvig, del de Holstein o del de Laurenburg, quedarán respectivamente a cargo de cada uno de estos países [306].

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 traspaso 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 de 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 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 ningún 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 disimular 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 [307].

17) El Tratado de Francfort de 10 de mayo de 1871, celebrado 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. El Príncipe von 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 [308]. 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 [309], 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.

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 [310].

»I. Una parte de la deuda del Imperio alemán, tal como existía el 1.º de agosto de 1914 [...];

»II. Una parte de la deuda tal como existía al 1.º de agosto de 1914, del Estado alemán al que pertenecía el territorio [...].»

[305] I. Paenson, *Les conséquences financières de la succession des Etats*, París, Domat-Montchrestien, 1954, págs. 112 y 113.

El autor se refiere a una anexión irregular y considera, además, al 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.

[306] G. F. de Martens, ed., *Nouveau Recueil général de traités*, Gotinga, Dieterich, 1869, t. XVII, págs. 470 y ss.

[307] Protocole N.º 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 (1877-1800), pág. 300. Era exactamente la política seguida por las otras Potencias europeas en caso de conquista.

[308] El hecho de que el Príncipe von 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 del Príncipe von Bismarck fue explotada más adelante por d'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.

[309] Véase párr. 13 *supra*.

[310] Pero 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

(Continúa en la página siguiente.)

19) En 1905, ninguna parte de la deuda pública rusa fue transferida al Japón con la parte meridional de la isla de Sajalin.

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 guerra 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 del 10 de febrero de 1947 excluyó cualquier clase de sucesión en las deudas del Estado predecesor, por ejemplo en el caso de Trieste [311], salvo en lo que concierne a los tenedores de títulos de estas deudas establecidos en el territorio cedido.

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 [312].

El árbitro afirmó aún con más precisión en el mismo laudo que

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 de 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 [313].

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 de Estado 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 al que debe imputarse el gasto respectivo [...]; *d*) si tal o cual gasto ha sido efectivamente útil para el territorio de que se trata [314].

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» [315]. 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 realmente 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 un millón de escudos garantizados con las rentas del Ducado de Silesia. A la muerte del Emperador en 1740, Federico II de Prusia recibió de María Teresa ese Ducado por los

(Continuación de la nota 310.)

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 francochileno 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 Rapperswill de 5 de julio de 1901). Véase E. 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.

[311] Para la referencia, véase la nota 276 *supra*.

[312] Naciones Unidas, *Recueil des sentences arbitrales*, vol. I *(op. cit.)*, pág. 573.

[313] *Ibid.*, pág. 571.

[314] A. Sack, *loc. cit.*, pág. 292.

[315] F. Despagnet, *Cours de droit international public*, 3.ª ed., París, Larose et Tenin, 1905, pág. 109.

Tratados de Breslau y de Berlín. Por el segundo tratado, fechado el 28 de julio de 1742, Federico II se comprometió a asumir esa 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 el Emperador de 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 [316].

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 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 austriaca [317].

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 países cedidos, adquiridos o permutados por el presente tratado, queda convenido, tal como se había hecho en los artículos 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 países; pero, en atención a las dificultades que han sobrevenido a ese respecto sobre la interpretación de dichos artículos del tratado de Campo-Formio, se entiende expresamente que la República francesa no asume más que las deudas que resulten de préstamos formalmente concertados por los Estados de los países cedidos o de gastos hechos para la administración efectiva de dichos países [318]. [Los «Estados» no significan aquí 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, correrán a cargo de los nuevos poseedores [...] [319].

29) El artículo 9 del Tratado de 26 de diciembre de 1805 celebrado entre Austria y Francia disponía que S.M. el Emperador de Alemania y de Austria

quedará libre de toda obligación respecto de cualesquiera deudas que la Casa de Austria hubiera contraído, por razón de la posesión, e hipotecado sobre el suelo de los países a los que renuncia por el presente tratado [320].

Igualmente se puede leer en el artículo 8 del Tratado de 11 de noviembre de 1807 concertado 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 pasarán a cargo de Francia [...] [321].

El artículo XIV del Tratado de 28 de abril de 1811 celebrado entre Westfalia y Prusia está calcado exactamente sobre el anterior [322].

30) El artículo VIII del Tratado de Lunéville de 9 de febrero de 1801 sirvió de modelo para el artículo 5 del Tratado de París entre Francia y Würtemberg, de 20 de mayo de 1802, 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 Rhin servirá de base y norma respecto de aquellas deudas que graven las posesiones y países comprendidos en la cesión del artículo II del presente tratado [323].

El Tratado de 14 de noviembre de 1802, celebrado entre la República Bátava y Prusia, contiene también un artículo IV similar [324]. Igualmente, el artículo XI del Tratado 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» [325].

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 contraído respecto del Ducado de Lavenburgo por los artículos 4, 5 y 9 del Tratado celebrado el 29 de mayo de 1815 entre Prusia y S. M. Británica, Rey de Hanover [...] [326].

---

[316] A. J. H de Clercq, *Recueil des traités de la France*, París, Durand, 1880, t. I (1713-1802), págs. 336 y 337; G. F. de Martens, ed., *Recueil des principaux traités*, Gotinga, Dieterich, 1829, t. VI, págs. 422 y 423.

[317] Véase Sack, *op. cit.*, págs. 268 y 269.

[318] de Clercq, *Recueil des traités de la France*, t. I *(op. cit.)*, págs. 426 y 427; G. F. de Martens, ed., *Recueil des principaux traités*, Gotinga, Dieterich, 1831, t. VII, pág. 299; barón Descamps y L. Renault, *Recueil international des traités du XIXe siècle*, París, Rousseau, t. I (1801-1825), pág. 3.

[319] de Clercq, *Recueil des traités de la France*, París, Durand, 1880, t. II (1803-1815), pág. 221; G. F. de Martens, ed., *Recueil...*, 1835, t. VIII, pág. 666; Descamps y Renault, *op. cit.*, pág. 184.

[320] de Clercq, *Recueil des traités de la France*, t. II *(op. cit.)*, págs. 147 y 148; de Martens, ed., *Recueil...*, t. VIII *(op. cit.)*, pág. 391; Descamps y Renault, *op. cit.*, pág. 153.

[321] de Clercq, *Recueil...*, t. II *(op. cit.)*, pág. 241; de Martens, ed., *Recueil...*, t. VIII *(op, cit.)*, pág. 720.

[322] de Martens, ed., *Nouveau Recueil de traités*, Gotinga, Dieterich, 1817, t. I, pág. 367.

[323] de Clercq, *Recueil...*, t. I *(op, cit.)*, pág. 582; de Martens, ed., *Recueil des principaux traités*, Gotinga, Dieterich, 1831, t. VII, pág. 430.

[324] de Martens, ed., *Recueil...*, t. VII *(op. cit.)*, págs. 427 y 428.

[325] de Martens, ed., *Nouveau Recueil de traités*, Gotinga, Dieterich, 1831, t. III, pág. 330; Descamps y Renault, *op. cit.*, pág. 513.

[326] de Martens, ed., *Nouveau Recueil...*, 1887, t. II, pág. 350; Descamps y Renault, *op. cit.*, pág. 426.

El Acuerdo franco-austriaco de 20 de noviembre de 1915, 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» (deudas 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» (artículo VI) [327].

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 *Länder* que le arrebató el Reich [328]. 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*) de que esa deuda hubiese sido imputable a trabajos públicos o a servicios administrativos civiles en los territorios traspasados; *b*) que se hubiere 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 de 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 sucesión en las deudas públicas del Estado predecesor [329]. 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 prevaler 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 las justicia, de la equidad, o incluso del derecho, si existe.

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 indica el profesor Cavaré, 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» [330]. 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 la parte I del proyecto y, por consiguiente, no exige aquí comentarios detenidos [331].

38) Las normas enunciadas en el artículo 21 guardan cierto paralelismo con las que se indican en el artículo 12 relativo al paso de los bienes de Estado. 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

[327] de Martens, ed., *Nouveau Recueil....*, t. II *(op. cit.)*, pág. 723; Descamps y Renault, *op. cit.*, pág. 531. Véase también el artículo 5 del Tratado 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) [de Clercq, *Recueil...*, t. II *(op. cit.)*, pág. 295; de Martens, ed., *Nouveau Recueil...*, t. I *(op. cit.)*, pág. 213]; el artículo VII del Tratado de 3 de junio de 1814 entre Austria y Baviera [de Martens, ed., *Nouveau Recueil...*, t. II *(op. cit.)*, pág. 21]; el artículo IX del Tratado de 18 de mayo de 1815 entre Prusia y Sajonia [de Clercq, *Recueil...*, t. II *(op. cit.)*, págs. 520 y 521; de Martens, ed., *Nouveau Recueil...*, t. II *(op. cit.)*, págs. 277 y 278], el artículo XIX del Tratado de cesión 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 (de Martens, ed., *Nouveau Recueil...*, Gotinga, Dieterich, 1880, t. IV, pág. 223; Descamps y Renault, *op. cit.*, pág. 555).

[328] I. Paenson, *op. cit.*, pág. 113.

[329] Véase párr. 13 *supra*.

[330] L. Cavaré, *Le droit international public positif*, 3.ª ed., París, Pédone, 1967, t. I, pág. 380.

[331] Véase *Anuario... 1976*, vol. II (segunda parte), págs. 130 y 131, documento A/31/10, cap. IV, secc. B, subsecc. 2, párrs. 16 a 24 del comentario de introducción a la sección 2 de la parte I del proyecto.

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 el Estado sucesor en relación con esa deuda de Estado.

39) El artículo 21 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 ya que «los bienes, derechos e intereses» derivados de las deudas de Estado localizadas pasan por definición al Estado sucesor.

Artículo 22. — Estados de reciente independencia

Cuando el Estado sucesor sea un Estado de reciente independencia:

1. Ninguna deuda 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. Las disposiciones del acuerdo a que se refiere el párrafo precedente no deberán 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.

Comentario

1) El artículo 22 se refiere a la sucesión en deudas de Estado cuando el sucesor es un Estado de reciente independencia. Se ha señalado ya que la Comisión [332], en su 28.º período de sesiones, incluyó en la parte I del proyecto un artículo paralelo —artículo 13 [333]— relativo a la sucesión de un Estado de reciente independencia en bienes de Estado.

2) En varias ocasiones, la Comisión de Derecho Internacional ha afirmado la necesidad y la utilidad de incluir el caso de los «Estados 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 [334] y así lo ha hecho también en esta serie de proyectos de artículos en relación con la sucesión en bienes de Estado [335]. 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 a los «Estados 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 el proyecto de artículos sobre la sucesión en las 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, en las que la Comisión de Derecho Internacional ha reservado incluso un capítulo a la descolonización. Juristas eminentes continúan consagrando su atención a la sucesión de Estados en el caso de Estados de reciente independencia. Estudios recientes, particularmente los de la Asociación de Derecho Internacional [336], muestran la necesidad de dedicar particular atención al problema de 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 la 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 sumir 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 [337]. 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

[332] Véase párr. 57 *supra*.

[333] Véase subsección 1 *supra*.

[334] Véase *Anuario... 1974*, vol. II (primera parte), págs. 166 a 169, documento A/9610/Rev.1, párrs. 45 y 57 a 60.

[335] Véase *Anuario... 1976*, vol. II (segunda parte), pág. 138, documento A/31/10, cap. IV, secc. B, subsecc. 2, art. 13, párr. 3 del comentario.

[336] International Law Association, *op. cit.*, pág. 102.

[337] Feilchenfeld, *op. cit.*, págs. 369, 377 y 378, respectivamente.

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 [338].

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 [339]. 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 [340].

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 que, entre otras cosas, «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» [341]. 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 determine para los casos en que se produce el traspaso de la soberanía de un territorio como resultado del uso de las armas» [342]. Según un autor, si bien esa declaración reconoce la existencia de normas de derecho 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 [343]. 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, Annam, Tonkín y Camboya [344]. Puede mencionarse otro ejemplo, el de la anexión del Congo por Bélgica [345]. 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.

a) *Descolonización antigua*

5) En el caso de la indepencia 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 París de 1873, por el cual la 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 [346]. Se aludió a este precedente en las negociaciones de paz de 1898 entre España y los Estados Unidos que siguieron a la guerra hispano-norteamericana. 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 la 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 la Gran Bretaña no contenían ninguna estipulación de este género [347].

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 efrecía la historia diplomática.

Ni Holanda, ni incluso Portugal —se lee en el despacho— 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 [348].

El Tratado 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

[338] O'Connell, *State Succession... (op. cit.)*, pág. 377.

[339] Feilchenfeld, *op. cit.*, pág. 292.

[340] *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].

[341] Véase Feilchenfeld, *op. cit.*, pág. 372, nota 20.

[342] *Ibid.*, pág. 373, nota 22.

[343] *Ibid.*, pág. 373.

[344] *Ibid.*, págs. 369 a 371.

[345] *Ibid.*, págs. 375 y 376.

[346] *Ibid.*, págs. 53 y 54.

[347] *Ibid.*, pág. 54, nota 95.

[348] Despacho de 2 de agosto de 1824 en *Arquivo diplomático da independencia*, vol. II, pág. 95, citado por H. Accioly en *Traité de droit international public*, traducción de P. Goulé, París, Sirey, 1940, vol. 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 independencia».

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 [349], 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 [350].

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.

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 que

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 y 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 de 1822 [...] [351].

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 ascienda 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 [352]. Otro tanto ocurre en varios tratados celebrados entre España y las antiguas colonias [353].

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 [354], 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 [355]. 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» [356]. 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 [357]. 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 apli-

[349] 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 21.

[350] Marqués de Olivart, *Colecciân de los Tratados, Convenios y Documentos Internacionales*, Madrid, El Progreso Editorial, 1890, tomo 1.°, pág. 112.

[351] *Ibid.*, págs. 144 y 145.

[352] *Ibid.*, pág. 369.

[353] Por ejemplo, el artículo IV del Tratado hispano-argentino de 9 de julio de 1859 (*ibid.*, Madrid, 1894, t. 3.°, pág. 91), el artículo 11 del Tratado entre España y el Uruguay de 9 de octubre de 1841 (*British and Foreign State Papers*, 1841-1842, vol. 30, 1858, pág. 1360), el artículo V del Tratado hispano-costarricense de 10 de mayo de 1850 (Olivart, *op. cit.*, 1893, t. 2.°, págs. 35 y 36), el artículo V del Tratado hispano-nicaragüense de 25 de julio de 1850 (*ibid.*, págs. 47 y 48), el artículo IV del Tratado hispano-guatemalteco de 29 de mayo de 1863 (*ibid.*, 1895, t. 4.°, pág. 23), y el artículo IV del Tratado hispano-salvadoreño de 24 de junio de 1865 (*ibid.*, pág. 216).

[354] Véanse *supra* arts. 17 y 18, párrs. 15 y ss. del comentario.

[355] Los casos de desenfrenada explotación colonial, que permitía 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 la nota 405 *infra*.

[356] G. Jèze, «L'emprunt dans les rapports internationaux...» *(loc. cit.)*, pág. 74.

[357] 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 párr. 12 *infra*.

cables 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, de Paz y Amistad firmado entre España y Bolivia el 21 de julio de 1847 disponía en su artículo V que

> 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 [...] [358].

12) Los precedentes anglo-norteamericano de 1783 y luso-brasileño de 1825 fueron seguidos por el Tratado de paz de París de 1898, celebrado al concluir la guerra entre los Estados Unidos de América y España. 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 París de 10 de diciembre 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 [359].

b) *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 se pueden señalar precedentes en favor de la sucesión en 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 el informe haciendo un repertorio completo de todos los casos de descolonización posteriores a la segunda guerra mundial. En consecuencia, 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 las Filipinas fue autorizada por la ley de independencia de Filipinas (también llamada «ley Tydings-McDuffie») del Congreso de los Estados Unidos de América, aprobada el 24 de marzo de 1934 [360]. En dicha ley se hizo una distinción entre las obligaciones emitidas por Filipinas con la autorización del Congreso de los Estados 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 [361]. 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 (artículo 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 [362].

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 depósitos 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.º de diciembre de 1947 entre

[358] Olivart, *op. cit.*, Madrid, 1894, t. 3.º, pág. 189.

[359] 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.

[360] O'Connell, *State Succession... (op. cit.)*, vol. I, 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 284.

[361] Fischer, *op. cit.*, pág. 264.

[362] O'Connell, *State Succession... (op. cit.)*, pág. 404.

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. Pero esos problemas de separación de Estados se examinarán con mayor detalle en un marco más apropiado de la tipología sucesoria.

16) Los problemas nacidos de la sucesión de Indonesia al Reino de los Países Bajos se reflejan esencialmente 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 [363] 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 [364]. 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 [365]. El artículo 25 distingue cuatro series de deudas: *a*) una serie de seis empréstitos consolidados; *b*) deudas para con terceros países; *c*) deudas para con el Reino de los Países Bajos; *d*) deudas internas de Indonesia.

17) Pueden descartarse 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 proyecto. 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 [366].

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 [367] 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 [368].

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» [369]. 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 [370]. 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

[363] Naciones Unidas, *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.

[364] Rousseau, *op. cit.*, págs. 451 y 452.

[365] Naciones Unidas, *Recueil des Traités*, vol. 69, págs. 253 a 259, proyecto de acuerdo financiero y económico, arts. 25 a 27.

[366] Véase «L'Indonésie répudie sa dette envers les Pays-Bas», en *Libre Belgique* del 12 de agosto de 1956, citado en Francia, Présidence du Conseil et Ministère des affaires étrangères, *La documentation française — Problèmes économiques*, París, 28 de agosto de 1956, N.º 452, págs. 17 y 18.

[367] Se ha sostenido que estas deudas fueron contraídas por el territorio dependiente en nombre propio y por su propia cuenta [Rousseau, *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.

[368] 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.

[369] Gonides, 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, 1966, pág. 921.

[370] Véase Bardonnet, *op. cit.*

suscrito efectivamente 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 proyecto [371]. 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 leyes y reglamentos del gobierno central de la Potencia administradora. Podía tratarse de una aprobación dada por un decreto 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 [372]. 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» [373].

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 [374].

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» [375]. La segunda se refiere a los estatutos del «Fondo belgo-congolés de amortización y de gestión» [376].

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 congoleses, 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 [377], o, como precisa un autor, lo estaba en sus «tres cuartas partes» [378]. 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 [379]. La primera concierne a la deuda congolesa para la que Bélgica sólo intervino como garante. Es una deuda expresada en divisas (dólares estadounidenses, 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 del acuerdo belgo-congolés. La garantía y la responsabilidad de Bélgica no podían naturalmente alcanzar, en lo que concierne a los préstamos del BIRF, 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 con el BIRF, 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 llama la «deuda cedida»; concierne a los «empréstitos suscritos por Bélgica cuyo producto fue cedido al Congo belga» [380]. 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 conceptos la responsabilidad exclusiva de la deuda pública mencionada en la lista 3 que se anexa a la presente

[371] Por una razón diferente, 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.

[372] 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.

[373] Véanse párrs. 53 a 56 *infra*.

[374] Véase Rousseau, *op. cit.*, pág. 454.

[375] Naciones Unidas, *Recueil des Traités*, vol. 540, pág. 227.

[376] *Ibid.*, pág. 275.

[377] Una lista de esos organismos y fondos figura como anexo a la Convención: *ibid.*, pág. 252.

[378] C. Lejeune, «Le contentieux financier belgo-congolais», *Revue belge de droit international*, Bruselas, 1969-2, pág. 546.

[379] Naciones Unidas, *Recueil des traités*, vol. 540, pág. 254.

[380] *Ibid.*, pág. 256.

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 capítulo 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 [381].

30) La deuda exterior no garantizada por Bélgica, expresada en divisas en el caso del empréstito «Dillon» emitido en Estados Unidos de América 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%» [382]. Parece tratarse de un tipo de «deuda colonial» que quedaría fuera de este estudio. 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» [383]. 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 [384].

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 no dejaban por ello de considerar 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» [385], 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 mudos acerca de este capítulo [386].

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 del 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)» [387] 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

[381] *Ibid.*, pág. 230.

[382] Lejeune, *loc. cit.*, pág. 546.

[383] Rousseau, *op. cit.*, pág. 453.

[384] Véase el artículo 5, párrafo 1 de la Convención:

«Bélgica y el Congo crean conjuntamente, por la presente Convención, una institución autónoma de derecho público internacional denominada "Fondo belgo-congolés 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 razon de 2/5 para Bélgica y 3/5 para el Congo (artículo 11 de la misma Convención).

[385] 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.

[386] Rousseau, *op. cit.*, pág. 454, y O'Connell, *State Succession... (op. cit.)*, págs. 444 a 446.

[387] Naciones Unidas, *Recueil des Traités*, vol. 507, págs. 56 y 58.

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 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 solamente las rentas correspondientes habían desaparecido 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 traspaso 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 [388].

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 [389]. Según la práctica general 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 [390]. 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.

c) *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. Las normas que ha de proponer la Comisión de Derecho Internacional a la comunidad internacional deben responder a las preocupaciones y a las necesidades de ésta. 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 [391]. 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. La Comisión de Desarrollo Internacional (llamada «Comisión Pearson») había calculado que, para 1977, el servicio de la deuda (esto es, las amortizaciones anuales del capital y los pagos anuales de interés) sobrepasaría por sí solo el monto bruto de los nuevos préstamos en una proporción del 20% en Africa y del 30% en Latinoamérica. 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 80 países en desarrollo seleccionados por la UNCTAD aumentó a una tasa anual del 14%, de manera que la deuda pública externa de estos 80 países ascendía a fines de 1969 a 59.000 millones de dólares [392]. En ese mismo año, se calculaba en 11.000 millones de dólares la suma que desembolsaban esos países exclusivamente por concepto

[388] Según un autor, el acuerdo de 1966 constituía «una solución conciliatoria» (Rousseau, *op. cit.*, pág. 454).

[389] O'Connell, *State Succession... (op. cit.)*, pág. 423.

[390] *Ibid.*, pág. 424.

[391] 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» (véase OCDE, *Engagements totaux des pays en développement vis-à-vis de l'étranger*, París, 1974).

[392] Véase UNCTAD, *Problemas de la deuda de los países en desarrollo: informe de la secretaría de la UNCTAD* (publicación de las Naciones Unidas, N.º de venta: S.72.II.D.12), párr. 12.

de servicio de la deuda pública y repatriación de utilidades [393]. Desde entonces, sólo el servicio de la deuda pública de algunos países en desarrollo equivalía a más del 20% del total de sus ingresos de exportación. Al 31 de diciembre de 1973, los datos reunidos por el Banco Mundial respecto de 86 países en desarrollo indicaban que el monto no amortizado de la deuda pública exterior ascendía a 119.000 millones de dólares [394], esto es, alrededor del doble de la suma calculada por la UNCTAD en 1969 respecto de 80 países. Así, el servicio de la deuda pública por sí solo, con exclusión de todas las demás salidas de recursos, se cifraba en 11.000 millones de dólares [395].

42) Este considerable aumento de la deuda externa se tradujo para algunos países en una carga intolerable. Así, los pagos por concepto de servicio de la deuda pública exterior constituían para Zambia el 28% del valor de sus exportaciones en 1973, en comparación con el 2,1% en 1967; para el Perú, el 32,5% en comparación con el 3%; para el Uruguay, el 30,1% en comparación con el 17%, y para Egipto, el 34,6% en comparación con el 19,5%. Ante las mismas dificultades, la India renegociaba su deuda en 1971, Chile y el Pakistán en 1972 y la India y el Pakistán nuevamente en 1973. Pero otros países en desarrollo hacían frente a una situación no menos 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 trastornos 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 [396].

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. La tasa anual media de inflación, que entre 1962 y 1972 había sido del 4% en las economías industrializadas, aumentó bruscamente al 7,1% en 1973, al 11,9% en 1974, y en 1975 se cifraba en 10,5% [397]. Algunos países, como el Japón y el Reino Unido, registraron tasas de inflación del 20,8% en 1974 y del 20% en 1975, respectivamente. Como consecuencia de esta situación, los precios de los productos manufacturados exportados por los países desarrollados aumentaron a un ritmo excepcionalmente alto, lo que motivó un mayor deterioro de la relación de intercambio en detrimento de los países en desarrollo.

44) En efecto, 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 [398]. Esos 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. Los primeros datos disponibles hacían suponer que la deuda pública externa pendiente de estos países aumentaría por lo menos en un tercio entre 1973 y fines de 1975, lo que, de verificarse esos datos, daría para el 31 de diciembre de 1975 *un saldo pendiente muy superior a los 150.000 millones de dólares*, si se tiene en cuenta la muestra de 86 países seleccionados por el Banco Mundial, que incluye a países exportadores de petróleo en situación muy deficitaria como Argelia e Indonesia.

45) Esta hipótesis parece confirmarse además por los resultados de un reciente estudio del FMI en que se revela que el saldo total de la deuda pública garantizada ha aumentado de unos 62.000 millones de dólares en 1973 a 95.600 millones (estimación) en 1975, esto es, un aumento de un tercio [399, 400].

46) 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 disminuyó del 0,33% del PNB en 1970-1972 al 0,29%, cuando la Estrategia Internacional para el Desarrollo preveía una tasa mínima del 1%.

47) 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. Según los datos relativos a la balanza de pagos de 73 países en desarrollo, las salidas de recursos por concepto de esas utilidades habrían aumentado de 6.000 millones de dólares en 1970 en 12.000 millones de dólares en 1973, de manera que 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 sería del 29% en 1977, cuando en 1965 la proporción era del 9%.

48) 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

[393] 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.º de venta: S.73.II.D.6), pág. 76, documento TD/118/Supp.5, párr. 4.

[394] BIRF, *Informe anual, 1975*, Wáshington (D.C.), pág. 92.

[395] *Ibid.*, pág. 109, anexo estadístico, cuadro 8. Véase también OCDE, *Coopération pour le developpement — Examen 1976* (informe del Sr. M. J. Williams, Presidente del Comité de Asistencia para el Desarrollo), París, 1976, págs. 46 y ss. y 274 y ss.

[396] OCDE, *Les problèmes d'endettement des pays en développement*, París, 1974, pág. 3.

[397] FMI, «World economic outlook—General survey», diciembre de 1975, pág. 3, cuadro 1.

[398] FMI, «World economic outlook—Developments and prospects in the non-oil primary producing countries», pág. 4, cuadro 1.

[399] FMI, «World economic outlook—Developments and prospects in the non-oil primary producing countries», cuadro 8.

[400] 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.

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 [401].

49) Algunos Estados de reciente independencia han planteado el problema de la cancelación de las deudas de los antiguos países coloniales [402]. La Asamblea General, en su resolución 3202 (S-VI) de 1.º 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.

50) En la resolución 31/158 de la Asamblea General, de fecha 21 de diciembre de 1976 y relativa a los «Problemas de la deuda de los países en desarrollo», se proclamaba que:

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 tanto 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 [403].

[...]

c) *Norma reflejada en el artículo 22*

51) Tal vez convenga ahora recordar el alcance de la parte II del proyecto de artículos y las disposiciones del artículo 18 en que se define la «deuda de Estado». Como se ha señalado [404], las deudas propias del territorio a 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 Comisión de Derecho Internacional no ignora

[401] 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 (véase A/9330 y Corr.1), «Programa de acción para la cooperación económica», sección titulada «Sistemas monetarios y financieros internacionales», párrs. 6 y 7.]

[402] 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 que

«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, pág. 155.]

En el curso de un viaje oficial al Africa de habla francesa, el Presidente de la República Francesa, Sr. G. Pompidou, decidió cancelar una deuda de 14 países africanos y malgache que se cifraba en unos 1.000 millones de francos. Ese 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 Francia, *Journal officiel de la République française, Lois et décrets*, París, 20 de julio de 1974, 106.º año, N.º 170, pág. 757.

[403] La Conferencia sobre Cooperación Económica Internacional celebrada en París (también llamada «Conferencia Norte-Sur») no llegó a un acuerdo definitivo sobre el problema del alivio de la carga de la deuda o el reajuste de esta última.

[404] Véanse *supra* arts. 17 y 18, párrs. 15 y ss. del comentario.

que no quedan solucionados con el artículo 22 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 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 22 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.

52) 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 que más bien corresponden a 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 [405]. Por último, según se ha explicado [406], la Comisión no piensa de momento formular disposiciones generales relativas a la cuestión de las «deudas odiosas».

53) 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 [407]. El Banco exigía a la Potencia administradora garantías especialmente sólidas. En la mayoría de los contratos de garantía, si no en todos ellos, 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 [...].

[...]

54) 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 exonerar 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.

55) 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

[405] 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 considerarlas en el presente contexto.

[406] Véanse arts. 17 y 18, párrs. 42 a 44 del comentario.

[407] Pueden darse algunos ejemplos: 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); contrato de garantía (proyecto relativo a los ferrocarriles de Rhodesia) entre la Federación de Rhodesia y Nyasalandia y el BIRF y el Reino Unido y la colonia de Rhodesia del Sur y el territorio de Rhodesia del Norte, firmado en Wáshington el 2 de octubre de 1954 (*ibid.*, vol. 201, pág. 179); contrato de garantía (proyecto relativo a los ferrocarriles de Rhodesia) entre el Reino Unido y el BIRF, firmado en Nueva York, el 16 de junio de 1958 (*ibid.*, vol. 309, pág. 35); contrato de garantía (proyecto para poblar y aprovechar las tierras de Kenya) entre el Reino Unido y el BIRF, firmado en Wáshington, el 29 de noviembre de 1961 (*ibid.*, vol. 426, pág. 49); contrato de garantía (Rhodesia del Sur, proyecto relativo a energía eléctrica) entre el Reino Unido y el BIRF, firmado en Wáshington, el 27 de febrero de 1952 (*ibid.*, vol. 159, pág. 181); contrato de garantía (proyecto de Kariba) entre el Reino Unido y el BIRF, firmado en Wáshington, el 21 de junio de 1956 (*ibid.*, vol. 285, pág. 317).

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.

56) 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.

57) En la búsqueda de una solución general a la cuestión de la suerte que corren las deudas de Estado del Estado predecesor al surgir 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 [408]. Si un criterio de esa índole puede parecer útil a primera vista, no cabe duda de que el establecimiento de tal criterio como norma bésica 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 contraída 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? [409].

58) 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 administradora [410]. 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.

59) 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* [411], 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 [412].

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 [413]. 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

[408] Sánchez de Bustamante y Sirvén, *Derecho Internacional Público (op. cit.)*, t. III, págs. 279 y 280. Tal vez tenga interés tomar aquí nota de un caso que no se refiere a una descolonización propiamente dicha: el del traspaso de ex colonias alemanas a Potencias administradoras en virtud del sistema de mandato establecido por la Sociedad de las Naciones. Con arreglo al párrafo 1 del artículo 257 del Tratado de Versalles (para la referencia, véase la nota 276 *supra*), ni el ex territorio colonial, ni la Potencia mandataria «sufragarán parte alguna del servicio de la deuda del Imperio o de los Estados alemanes». El proyecto de disposición del tratado en tal sentido fue objetado durante las negociaciones por la delegación de Alemania que pedía el reembolso de los gastos efectuados. Al contestar a la objeción alemana, las Potencias aliadas y asociadas adujeron varios argumentos de carácter general en favor de tal disposición, y, entre ellos, los siguientes: el presupuesto de las colonias alemanas se había saldado a menudo con déficit y, por ello, esas colonias no podían asumir parte alguna de la deuda alemana; la población autóctona no había obtenido ningún beneficio de las inversiones alemanas; los gastos efectuados por Alemania habían sido en general de carácter militar e improductivo y en interés exclusivo de la metrópoli. Véase Feilchenfeld, *op. cit.*, págs. 441 a 443 y 548 a 566, y «Reply of the Allied and Associated Powers», *British and Foreign State Papers, 1919*, vol. CXII, Londres, H.M. Stationery Office, 1922, págs. 271 a 273 y 290.

[409] Informe sobre el coloquio regional de las Naciones Unidas sobre el derecho internacional para Africa, celebrado en Accra (Ghana), del 14 al 20 de enero de 1971, organizado por el UNITAR por invitación del Gobierno de Ghana, pág. 9.

[410] Cabe mencionar el párrafo 2 del artículo 255 del Tratado de Versalles (para la referencia, véase la nota 276) que dispone que:

> «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.»

[411] Naciones Unidas, *Recueil des sentences arbitrales*, vol. XI (publicación de las Naciones Unidas, N.º de venta: 61.V.4), pág. 421.

[412] *Ibid.*, pág. 443.

[413] Véase Rousseau, *op. cit.*, págs. 442 a 447, 464 a 466, y E. Feilchenfeld, *op. cit.*, págs. 458 a 461 y 852 a 856.

y que retardase la recuperación y el progreso del deudor extranjero respondía a los intereses bien entendidos del acreedor [414].

60) 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 previo reside 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 quieren 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 [415]. 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 abusos. 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.

61) 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. Tal principio ha sido enérgicamente afirmado no solamente en resoluciones de la Asamblea General [416] sino también en tratados celebrados en el marco de las Naciones Unidas. Por ejemplo, el párrafo 2 del artículo 1 tanto del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales como del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos [417] dice así:

2. Para el logro de sus fines, todos los pueblos pueden disponer libremente de sus riquezas y recursos naturales, sin perjuicio de las obligaciones que derivan de la cooperación económica internacional basada en el principio de beneficio recíproco, así como del derecho internacional. En ningún caso podrá privarse a un pueblo de sus propios medios de subsistencia.

62) Recientemente, la Asamblea General de las Naciones Unidas ha reiterado y desarrollado ese principio. En su resolución 3201 (S-VI), titulada «Declaración sobre el establecimiento de un nuevo orden económico internacional», la Asamblea General declaró que ese orden debía basarse en el pleno respeto de varios principios, entre los que incluía los siguientes:

e) La plena soberanía permanente de los Estados sobre sus recursos naturales y todas sus actividades económicas. [...]

f) El derecho de todos los Estados, territorios y pueblos sometidos a la ocupación extranjera, a la dominación foránea o colonial o el *apartheid* a la restitución de sus recursos naturales y a la total indemnización por la explotación, el agotamiento y el deterioro de sus recursos naturales y todos los demás recursos de esos Estados, territorios y pueblos.

En su resolución 3202 (S-VI) de la misma fecha, titulada «Programa de acción sobre el establecimiento de un nuevo orden económico internacional», la Asamblea General declaró lo siguiente (secc. VIII):

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.

La Carta de Derechos y Deberes Económicos de los Estados [418] dispone en el párrafo 1 de su artículo 2 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.

El párrafo 1 del artículo 16 de dicha Carta dice así:

1. Es derecho y deber de todos los Estados, individual y colectivamente, eliminar el colonialismo, el *apartheid*, la discriminación racial, el neocolonialismo y todas las formas de agresión, ocupación y dominación extranjeras, así como las consecuencias económicas y sociales de éstas 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.

63) El principio de la soberanía permanente de todo pueblo sobre su riqueza y sus recursos naturales, tal y como se desprende 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 [419] 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.

[414] Jèze, «Les défaillances d'Etats» *(loc. cit.)*, pág. 392.

[415] 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.)

[416] Véanse, por ejemplo, las resoluciones siguientes 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 asimismo las resoluciones siguientes del Consejo Económico y Social: 1737 (LIV), de 4 de mayo de 1973 y 1956 (LIX), de 25 de julio de 1975.

[417] Resolución 2200 A (XXI) de la Asamblea General, de 16 de diciembre de 1966, anexo.

[418] Resolución 3281 (XXIX) de la Asamblea General, de 12 de diciembre de 1974.

[419] Véanse párrs. 39 a 50 *supra*.

64) Al procurar formular una norma básica aplicable a la sucesión por los Estados de reciente independencia en las deudas de Estado del Estado predecesor, 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 necesidad de estabilidad y de relaciones armoniosas entre los Estados, 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 supuesto 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 [420], 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.

65) La Comisión, habida cuenta de las consideraciones anteriores, decidió adoptar como norma fundamental la de la instransmisibilidad de la deuda de Estado del Estado predecesor al Estado sucesor. Tal norma se enuncia en la primera parte del *párrafo 1* del artículo 22 que dispone que «Ninguna deuda 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 en 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 22 está, pues, concebida 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 consideración, 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 (véase en particular el artículo 11, y véanse asimismo los artículos 12, 13, 15 y 16). 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 13, es perfectamente natural que en un acuerdo sobre la sucesión en las deudas de Estado se deban tener en cuenta las correspondientes obligaciones que pueden acompañar a tales bienes, derechos e intereses. Los artículos 13 y 22 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. El párrafo en su totalidad dice así: «Ninguna deuda del Estado predecesor pasará al Estado de reciente independencia, a menos que

[420] Véanse párrs. 57 y 58 *supra*.

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.»

66) 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 [421]. 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 [422] del Estado de reciente independencia. La Comisión ha tenido ya la oportunidad de adoptar una posición a ese respecto al aprobar, en el período de sesiones anterior, el artículo 13, relativo a la sucesión de un Estado de reciente independencia en los bienes del Estado predecesor [423]. Cabe además observar que en el párrafo no se menciona el acuerdo, sino sus disposiciones y el cumplimiento de las mismas puesto que de lo que se trata no es de la validez del acuerdo mismo. El párrafo 2 dice, pues, lo siguiente:

Las disposiciones del acuerdo a que se refiere el párrafo precedente no deberán 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.

Cabe observar que, en lo que respecta al texto inglés, se consideró oportuno utilizar la palabra «should» para dar a entender que, sin menoscabar la libertad de las partes para negociar, existían ciertas directrices esenciales. Además, algunos miembros pusieron en duda la necesidad y la oportunidad de incluir en el texto la palabra «fundamentales».

67) La Comisión desea recordar además ciertas decisiones relativas a otros artículos ya aprobados del proyecto que influyen en el artículo 22. La definición del término «Estado de reciente independencia» fue aprobada en el anterior período de sesiones de la Comisión, como apartado *f* del artículo 3 [424]. Además, este artículo, como el artículo 13, 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. Según se explicó en el informe sobre la labor de la Comisión en su 28.º período de sesiones [425], la Comisión consideró preferible tratar de ese caso de sucesión en el contexto del caso de los Estados de reciente independencia, a diferencia de lo que se hizo en el proyecto de artículos sobre la sucesión de Estados en materia de tratados, de 1974, en que ese caso se incluyó bajo el epígrafe de la «sucesión respecto de una parte de territorio» en el contexto de una simple transferencia de territorio. La asociación de un territorio antes dependiente con un Estado independiente o su integración en ese Estado (distinto de la Potencia metropolitana) constituye un modo de ejercer el derecho a la libre determinación de los pueblos y debe lógicamente incluirse en el artículo 22, que trata de los Estados de reciente independencia. Por último, se recordará que el artículo 13, relativo a la sucesión en los bienes de Estado, no menciona expresamente el destino de los bienes adquiridos por el territorio dependiente en su propio nombre y por su propio derecho con anterioridad a la fecha de la sucesión de Estados. Análogamente, 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.

68) Ciertos miembros de la Comisión no pudieron apoyar el artículo 22 y expresaron reservas y dudas al respecto y un miembro formuló también reservas acerca de algunos párrafos del comentario a este artículo [426]. Un miembro de

[421] Véanse *supra* párrs. 39 a 50 y 59 a 63.

[422] A este respecto, debe señalarse que la palabra «desequilibrios» se puede encontrar en el artículo 60 del Tratado por el que se establece la Comunidad Europea del Carbón y el Acero (Naciones Unidas, *Treaty Series*, vol. 261, pág. 190), y en el apartado *g* del artículo 3 del Tratado por el que se establece la Comunidad Económica Europea (*ibid.*, vol. 294, pág. 26).

[423] Véase *Anuario... 1976*, vol. II (segunda parte), págs. 137 y 138 y 144 y 145, documento A/31/10, cap. IV, secc. B, subsecc. 2, art. 13 y párrs. 27 a 33 del comentario.

[424] *Ibid.*, pág. 138, art. 3 y párr. 1 del comentario.

[425] *Ibid.*, pág. 128, documento A/31/10, cap. IV, secc. B, subsecc. 2, párr. 5 del comentario de introducción a la sección 2 de la parte I del proyecto; y págs. 139, 143 y 144, art. 13, párrs. 4 y 26 del comentario.

[426] Un miembro de la Comisión objetó a que se incluyeran los párrafos 39 a 50 del presente comentario, fundándose 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, en relación con el párrafo 62 del comentario, que varios Estados habían disentido de los elementos citados de la Carta de Derechos y Deberes Económicos de los Estados y de la Declaración sobre el establecimiento de un nuevo orden económico internacional.

la Comisión propuso una variante para el artículo [427] que fue aprobada hasta cierto punto por algunos miembros. Expresó la opinión de que era preferible, en principio, admitir la posibilidad de que una deuda de Estado del Estado predecesor pudiera pasar al Estado sucesor por una vía distinta del acuerdo entre ambos Estados, aunque en la práctica de los Estados esa transmisión se hiciera generalmente mediante acuerdo. Esa transmisión, efectuada por una vía que no fuera el acuerdo, seguiría estando estrictamente limitada, según se dijo, de manera muy parecida a la indicada en el párrafo 1 del texto aprobado con respecto a las condiciones que debían concurrir en la celebración de un acuerdo y alentaría efectivamente la celebración de acuerdos entre Estados predecesores y sucesores. En cuanto al problema de la soberanía permanente sobre los recursos naturales, se manifestó preferencia por la terminología utilizada en los Pactos Internacionales de Derechos Económicos, Sociales y Culturales y de Derechos Civiles y Políticos. Se consideró además que el texto del artículo 22, tal como había sido aprobado, podía ser un factor disuasivo para la concesión de préstamos a los territorios coloniales restantes. Se expresó otra opinión según la cual el artículo 22 hubiera debido enunciar cierto número de normas jurídicas: el principio fundamental de que las deudas de Estado del Estado predecesor no pasan al Estado de reciente independencia y una excepción a esa norma, por limitada que fuera, basada en la equidad. Las disposiciones del actual párrafo 2 proporcionarían entonces el procedimiento que se habría de aplicar en caso de dificultades, esto es, el del acuerdo. Según ese punto de vista, el artículo adolecía de dos defectos principales: no dejaba lugar a excepción alguna a la regla fundamental y mezclaba las cuestiones de principio y las cuestiones relativas a la solución de controversias, atribuyendo a éstas un lugar predominante.

69) Por último, un miembro de la Comisión propuso en cambio que se simplificara la norma expresada en el artículo 22 enunciando pura y simplemente el principio de la intransmisibilidad de toda deuda de Estado del Estado predecesor al Estado de reciente independencia, a menos que ambos Estados convengan otra cosa [428].

[427] 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 paso de la deuda esté en proporción 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 aplicación de los principios enunciados en el párrafo precedente se tendrá debidamente en cuenta la soberanía permanente del Estado de reciente independencia sobre sus riquezas y recursos naturales de conformidad con el derecho internacional.»

[428] Ese texto (A/CN.4/L.254) dice lo siguiente:

«*Artículo* 22.— *Estados de reciente independencia*

»Ninguna deuda de Estado del Estado predecesor pasará al Estado de reciente independencia, salvo que se disponga otra cosa en un acuerdo entre el Estado de reciente independencia y el Estado predecesor.»

Capítulo IV

CUESTIÓN DE LOS TRATADOS CELEBRADOS ENTRE ESTADOS Y ORGANIZACIONES INTERNACIONALES O ENTRE DOS O MÁS ORGANIZACIONES INTERNACIONALES

A.—Introducción

61. La Comisión ha expuesto en el informe sobre la labor realizada en su 26.º período de sesiones [429] las circunstancias en que emprendió el examen de los tratados en los que es parte una organización internacional y el método establecido con tal fin. La Comisión ha proseguido sus trabajos relativos a esta materia sobre la base de varias resoluciones de la Asamblea General, como las de 14 de diciembre de 1974 [resolución 3315 (XXIX), secc. I, párr. 4] y 15 de diciembre de 1975 [resolución 3495 (XXX), párr. 4, apartado *d*], en las que ésta le recomendaba que continuase la preparación del proyecto de artículos sobre los tratados celebrados entre Estados y organizaciones internacionales o entre organizaciones internacionales. Ulteriormente, en el inciso ii) del apartado *c* del párrafo 4 de su resolución 31/97, de 15 de diciembre de 1976, la Asamblea General ha recomendado a la Comisión que

> *c*) Continúe la preparación, con carácter prioritario, del proyecto de artículos sobre:
>
> [...]
>
> ii) Los tratados celebrados entre Estados y organizaciones internacionales o entre organizaciones internacionales.

62. En sus períodos de sesiones 26.º [430] y 27.º [431], la Comisión adoptó diversas disposiciones que correspondían, en gran medida, a los artículos 1 a 18 de la Convención de Viena sobre el derecho de los tratados [432]. En el 27.º período de sesiones, la Comisión también examinó rápidamente los artículos 19 a 23 presentados por el Relator Especial en su cuarto informe [433] y los remitió a su Comité de Redacción, sin poder, por falta de tiempo, examinarlos de nuevo. Sobre la base de las observaciones formuladas en la Comisión, el Relator Especial presentó en 1976 un quinto informe [434], dedicado a los artículos 19 a 23, que fueron así objeto de nuevas propuestas. No obstante, en su 28.º período de sesiones la Comisión renunció, por falta de tiempo, a proseguir el estudio de la cuestión de los tratados entre Estados y organizaciones internacionales o entre dos o más organizaciones internacionales [435].

63. En el actual período de sesiones, la Comisión examinó en sus sesiones 1429.ª a 1442.ª los textos de los artículos 19 a 38 presentados por el Relator Especial en sus informes cuarto y quinto, así como en el sexto informe (A/CN.4/298) [436] y los remitió al Comité de Redacción. En sus sesiones 1446.ª, 1448.ª, 1450.ª, 1451.ª, 1458.ª y 1459.ª, la Comisión aprobó en primera lectura, sobre la base del informe del Comité, los textos del apartado *j* del párrafo 1 del artículo 2 y de los artículos 19, 19 *bis*, 19 *ter*, 20, 20 *bis*, 21, 22, 23, 23 *bis*, 24, 24 *bis*, 25, 25 *bis*, 26, 27, 28, 29, 30, 31, 32, 33 y 34.

64. Más adelante se reproducen, para conocimiento de la Asamblea General, el texto de todos los artículos del proyecto sobre los tratados celebrados entre Estados y organizaciones internacionales o entre organizaciones internacionales aprobados hasta la fecha por la Comisión de Derecho Internacional. A continuación del texto de todos los artículos, figura el texto del apartado *j* del párrafo 1 del artículo 2, así como el de los artículos 19 a 34 aprobados por la Comisión en su 29.º período de sesiones, y los comentarios relativos a los mismos [437].

65. Los artículos examinados por la Comisión en el actual período de sesiones versan sobre las reservas, la entrada en vigor y aplicación provisional de los tratados, la observancia, aplicación e interpretación de los tratados, así como sobre los tratados y los terceros Estados o las terceras organizaciones internacionales. La naturaleza y la dificultad de los problemas sometidos a la consideración de la Comisión han sido muy diferentes según los artículos. Fiel al método establecido desde un principio, la Comisión se ha esforzado por seguir en lo posible las disposiciones de la Convención de Viena, pero, en su aplicación, ha tropezado con problemas de redacción y con problemas de fondo. Por lo que respecta a las cuestiones de pura forma, algunos artículos han podido ser calcados de la Convención de Viena sin ninguna modificación (como los artículos 26, 28, 31, 32 y 33); otros no han necesitado más que simples retoques; y otros finalmente, como el artículo 30, han exigido mucho esfuerzo

[429] *Anuario... 1974*, vol. II (primera parte), págs. 295 y ss., documento A/9610/Rev.1, cap. IV.

[430] *Ibid.*, págs. 299 y ss., documento A/9610/Rev.1, cap. IV, secc. B.

[431] *Anuario... 1975*, vol. II, págs. 180 y ss., documento A/10010/Rev.1, cap. V.

[432] Para el 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.º de venta: S.70.V.5), pág. 311. La Convención se denominará en adelante «Convención de Viena».

[433] *Anuario... 1975*, vol. II, pág. 27, documento A/CN.4/285.

[434] *Anuario... 1976*, vol. II (primera parte), pág. 149, documento A/CN.4/290 y Add.1.

[435] *Ibid.*, vol. II (segunda parte), pág. 160, documento A/31/10, párr. 167.

[436] Publicado en *Anuario... 1977*, vol. II (primera parte).

[437] Véase secc. B *infra*. La subsección 1 contiene el texto de todas las disposiciones aprobadas hasta ahora por la Comisión. La subsección 2 contiene el texto de las disposiciones aprobadas en el 29.º período de sesiones, junto con sus comentarios correspondientes. Para los comentarios relativos a los artículos aprobados en el 26.º período de sesiones, véase la nota 429 *supra*; para los comentarios a los artículos aprobados en el 27.º período de sesiones, véase la nota 431 *supra*.

para salvaguardar la claridad de la Convención de Viena. Como es natural, sin embargo, la Comisión ha dedicado su atención sobre todo a los problemas de fondo.

66. El origen de esos problemas de fondo es fácil de determinar y ha sido descrito por la Comisión en su informe sobre la labor realizada en su 27.º período de sesiones [438]; 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 [439], o incluso, en lo que se refiere a otras cuestiones como las reservas formuladas por una organización, inexistente.

67. 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 con respecto 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.

68. El estudio de las *reservas* y de los artículos 19, 19 *bis*, 19 *ter*, 20, 21, 22 y 23 fue la cuestión a la que más tiempo dedicó la Comisión [440]. El sistema instituido por la Convención de Viena y que actualmente parece corresponder a las necesidades de la sociedad internacional moderna ha podido ser calificado de liberal porque establece como principio fundamental la libertad de las reservas: cada Estado es libre, dentro de ciertos límites, de formular reservas, y los demás Estados son libres de aceptar esas reservas o de formular objeciones a las mismas. La Comisión se planteó la cuestión de si debía instituir en favor de las organizaciones internacionales el mismo régimen de libertad, con todas sus consecuencias accesorias en lo que concierne a la aceptación y las objeciones, o si debía someter las reservas formuladas por las organizaciones internacionales a una regla más estricta cuyo principio sería el de no admitir en el caso de las organizaciones internacionales más que las reservas expresamente autorizadas por el tratado. Este régimen, que puede considerarse como una invitación dirigida a las organizaciones y a los Estados contratantes para que definan en cada caso el régimen de las reservas, es en realidad un régimen estricto porque la experiencia demuestra que la cuestión de las reservas es a menudo una cuestión espinosa que los negociadores prefieren resolver pasándola por alto; en estas circunstancias, una regla general que no admitiese más que las reservas autorizadas por las disposiciones particulares de cada tratado equivaldría, de hecho, a una prohibición de las reservas.

69. En su cuarto informe, el Relator Especial había adoptado una actitud muy liberal y había hecho extensivas a las organizaciones internacionales las normas aplicables a los Estados [441]; la libertad para formular reservas sólo quedaba limitada, además de las disposiciones expresas del tratado, por la norma general (apartado *c* del artículo 19 de la Convención de Viena) según la cual una reserva debe ser compatible con el objeto y el fin del tratado. Sin embargo, los debates de la Comisión pusieron precisamente de manifiesto que, en muchos tratados en los

[438] *Anuario... 1975*, vol. II, págs. 181 a 183, documento A/10010/Rev.1, cap. V, párrs. 123 y ss.

[439] La práctica de las Naciones Unidas reconoce en general la existencia de «grupos» o de «agrupaciones de Estados» que, por lo menos a escala regional, pueden subrogarse a los Estados. Así, por ejemplo, la «Definición de la agresión» [resolución 3314 (XXIX) de la Asamblea General] comprende, en su artículo 1, una nota explicativa que dice lo siguiente: «el término *Estado* [...] incluye el concepto de un *grupo de Estados*, cuando proceda». Y, sobre todo, la Carta de Derechos y Deberes Económicos de los Estados [resolución 3281 (XXIX) de la Asamblea General] dispone en el párrafo 2 de su artículo 12:

> «En el caso de agrupaciones a las que los Estados interesados hayan transferido o transfieran ciertas competencias en lo que se refiere a cuestiones que se encuentran dentro del ámbito de la presente Carta, sus disposiciones se aplicarán también a esas agrupaciones por lo que se refiere a esas cuestiones, de manera compatible con las responsabilidades de tales Estados como miembros de dichas agrupaciones. [...]».

Se podría mencionar, asimismo, en un contexto más concreto, el artículo 3 del Convenio Constitutivo del Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola, aprobado el 13 de junio de 1976 (A/CONF.73/15), que dispone en su sección 1:

> «*b*) También podrá ser Miembro cualquier agrupación de Estados cuyos miembros le hayan delegado poderes en las esferas que son de la competencia del Fondo y que esté en condiciones de cumplir todas las obligaciones de un Miembro del Fondo.»

En realidad, como se verá más adelante, la práctica de abrir las convenciones internacionales a las organizaciones internacionales se manifiesta sobre todo en relación con ciertos acuerdos económicos, en particular los relativos a los productos básicos.

[440] La Comisión no aceptó la sugerencia de uno de sus miembros de que se volviera a examinar la cuestión de los poderes (artículo 7) a fin de exigir, en el caso de las reservas formuladas por las organizaciones internacionales con ocasión de la firma, poderes especiales que las autoricen expresamente.

[441] Véase *Anuario... 1975*, vol. II, págs. 38 y 39, documento A/CN.4/285, comentario general a la sección 2 de la parte II del proyecto de artículos.

que participan una o varios organizaciones internacionales, la reserva formulada por una organización internacional es o puede ser contraria al objeto y el fin del tratado; así sucede, en particular, por razón de las funciones desempeñadas por una organización internacional que, casi siempre, singularizan la posición de la organización con respecto a la de los Estados. De ahí que sea necesario, no ya admitir en el caso de las organizaciones internacionales sólo las reservas autorizadas por cada tratado, solución que para la gran mayoría de los miembros de la Comisión es inútilmente rigurosa [442], sino instituir un régimen ecléctico que admita en las mismas condiciones que la Convención de Viena la libertad de las reservas cuando ésta sea posible y no admita más que las reservas autorizadas por cada tratado cuando ello parezca más prudente.

70. Tal es la decisión que adoptó finalmente la Comisión al modificar las propuestas hechas en ese sentido por el Relator Especial en su cuarto informe [443]. La Comisión consideró que el régimen liberal instituido por la Convención de Viena debía mantenerse en el proyecto de artículos en lo que concierne a las reservas formuladas por los Estados en general y en lo que concierne a las reservas formuladas por las organizaciones internacionales en dos casos solamente: en los tratados entre varias organizaciones internacionales y en el caso en que la participación de una organización internacional en un tratado entre Estados y una o varias organizaciones internacionales o entre organizaciones internacionales y uno o varios Estados no sea esencial para el objeto y el fin del tratado (párrafo 3 del artículo 19 *bis*). En el primer caso, el tratado sólo incluye entre sus partes contratantes a organizaciones internacionales y es normal considerar que las reglas del consensualismo pueden hacerse extensivas a sus relaciones recíprocas. En el segundo caso, la participación de la organización no es esencial para el objeto y el fin del tratado y, por lo tanto, la organización podría desaparecer como parte contratante sin que ello diera lugar a la caducidad del tratado; no hay ningún motivo, en tal caso, para prohibir a la organización que limite sus obligaciones mediante la formulación de una reserva. En realidad, en este segundo caso se tiene presente sobre todo el supuesto de un tratado multilateral relativamente abierto a los Estados y que admite en igualdad de condiciones con los Estados a ciertas organizaciones internacionales.

71. La postura adoptada por la Comisión con respecto a la cuestión de la formulación de las reservas suponía una adaptación de las disposiciones de la Convención de Viena concernientes a la aceptación de las reservas y las objeciones a las reservas [444], lo que no planteaba únicamente un problema de redacción, sino varios problemas de fondo.

72. Habida cuenta de la posición bastante restrictiva adoptada por la Comisión en lo que concierne a la posibilidad para una organización de formular reservas, cabía preguntarse si la misma posición adoptada con respecto a las organizaciones no debía hacerse extensiva a los Estados; en el caso de los tratados en que una organización internacional no puede formular más que las reservas autorizadas, los Estados contratantes no podrían formular tampoco más que tales reservas. El Relator Especial se había manifestado en su quinto informe partidario de esta solución [445]. No obstante, tras estudiar la cuestión, se ha considerado que se ajustaba más al espíritu de la Convención de Viena mantener la libertad de principio de los Estados, si bien, aunque se mantenga en principio, de hecho puede desaparecer en muchos casos por ser contraria al objeto y el fin del tratado (apartado *c* del párrafo 1 del artículo 19 *bis*).

73. Por otra parte, cabía preguntarse si había que mantener asimismo el régimen liberal de las objeciones instituido por la Convención de Viena. Con arreglo a esta Convención, cualquier reserva de un Estado contratante puede ser objeto de una objeción de otro Estado contratante. El mantenimiento de las normas de la Convención de Viena en favor de los Estados en el caso de una objeción a una reserva formulada por un Estado o por una organización no era dudoso. Pero no es evidente que la misma solución sea aplicable en el caso de las objeciones formuladas por las organizaciones internacionales. En el caso de un tratado entre varias organizaciones internacionales, la libertad para hacer objeciones puede correr parejas con la de formular reservas. Sin embargo, en el caso de tratados entre Estados y una o varias organizaciones internacionales o entre organizaciones internacionales y uno o varios Estados, parece difícil reconocer en favor de las organizaciones un derecho ilimitado a formular objeciones. Así pues, la Comisión ha distinguido dos casos. Si la participación de la organización no es esencial para el objeto y el fin del tratado, esa organización goza del derecho a formular una objeción, del mismo modo que goza del derecho a formular una reserva. En los demás casos no tiene derecho a hacer objeciones a una reserva, a menos que esa posibilidad se le reconozca expresamente o resulte necesariamente de las tareas asignadas por el tratado a la organización. En este último caso, por lo tanto, se ha tenido ampliamente en cuenta la diferencia de naturaleza entre el Estado y la organización. La organización, salvo autorización expresa, no tiene la posibilidad de formular una objeción más que si el tratado le otorga expresamente esa posibilidad, a menos que ésta resulte necesariamente de las tareas que le confía el tratado: se reconoce así el hecho de que las

[442] Esta solución constituye la base del proyecto de artículo presentado por el Sr. Ushakov (véase la nota 464 *infra*).

[443] *Anuario... 1975*, vol. II, págs. 39 a 41, documento A/CN.4/285, arts. 19 a 23.

[444] La simple lectura de las disposiciones de la Convención de Viena permite comprobar que las reservas expresamente autorizadas por un tratado no exigen la aceptación ulterior de las demás partes contratantes, a menos que el tratado así lo disponga (párrafo 1 del artículo 20). De ello se deduce a veces que, en ese caso, no hay ninguna posibilidad de objeción a las reservas, puesto que la objeción parece correr parejas con la aceptación. No obstante, esta conclusión es algo sumaria. Cuando un Estado formula una reserva alegando que está autorizada por un tratado puede tropezar con la oposición de otro Estado contratante que sostenga que la reserva, tal como ha sido formulada, no puede acogerse a la autorización prevista en el tratado; la misma situación puede producirse en relación con una reserva prohibida. Esta «oposición», sin ser una «objeción» propiamente dicha, puede surtir los mismos efectos. Véase más adelante el comentario al artículo 19 *ter*.

[445] Véase *Anuario... 1976*, vol. II (primera parte), pág. 156, documento A/CN.4/290 y Add.1, art. 19 *bis*, párr. 1.

funciones de la organización pueden conferir a ésta posibilidades que la mera calidad de contratante no le otorgaría. El conjunto de las disposiciones concernientes a la formulación de las objeciones se ha reagrupado en un artículo especial, el artículo 19 *ter*, que es nuevo con respecto a la Convención de Viena.

74. Las demás normas de la Convención de Viena concernientes a los efectos jurídicos de las reservas y las objeciones a las reservas, al retiro de las reservas y de las objeciones a las reservas y al procedimiento relativo a las reservas sólo han sido objeto de cambios de redacción.

75. Los artículos de la Convención de Viena concernientes a la entrada en vigor, la aplicación provisional, la observancia, la aplicación y la interpretación de los tratados han sido adaptados a los tratados que constituyen el objeto del presente proyecto de artículos sin plantear problemas de fondo, con la excepción del artículo 27. Por el contrario, la cuestión de los terceros Estados y las terceras organizaciones ha resultado ser una de las más delicadas y la Comisión, después de realizar un primer examen de todos los artículos que se refieren a esta cuestión, no ha podido adoptar, en el plazo asignado, más que el primero de ellos, que es el más sencillo.

B.—Proyecto de artículos sobre los tratados celebrados entre Estados y organizaciones internacionales o entre organizaciones internacionales

76. El texto de los artículos 1 a 4, 6 [446] a 19, 19 *bis*, 19 *ter*, 20, 20 *bis*, 21 a 23, 23 *bis*, 24, 24 *bis*, 25, 25 *bis* y 26 a 34, aprobados por la Comisión en sus períodos de sesiones 26.º y 27.º y en el actual período de sesiones, así como el texto de los artículos 19, 19 *bis*, 19 *ter*, 20, 20 *bis*, 21 a 23, 23 *bis*, 24, 24 *bis*, 25, 25 *bis*, 26 a 34 y del apartado *j* del párrafo 1 del artículo 2, con los comentarios correspondientes, aprobados por la Comisión en el actual período de sesiones, se reproduce seguidamente para conocimiento de la Asamblea General.

1. Texto de todos los artículos del proyecto aprobados hasta ahora por la Comisión

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.**

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, entre uno o varios Estados y una o varias organizaciones internacionales, para expresar el consentimiento del Estado en obligarse por tal tratado o para ejecutar cualquier otro acto con respecto a tal 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 un tratado o al manifestar [en la forma que se hubiere convenido] su consentimiento en obligarse por un tratado, con objeto de excluir o modificar los efectos jurídicos de ciertas disposiciones del tratado en su aplicación a ese Estado o a esa organización internacional;**

***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 a los cuales el tratado está en vigor;**

[...]

***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 normas de una organización internacional.

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 una o varias entidades que no sean Estados ni organizaciones internacionales;

[446] No hay en el proyecto disposiciones que correspondan al artículo 5 de la Convención de Viena.

ii) ni a los acuerdos internacionales en los que fueren [partes] uno o varios Estados, una o varias organizaciones internacionales y una o varias entidades 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] otras entidades.

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 después de la [entrada en vigor] de los presentes artículos con respecto a esos Estados y a esas organizaciones.

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 normas pertinentes de esa organización.

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, para la adopción del texto de un tratado entre uno o varios Estados y una o varias organizaciones internacionales;

c) los jefes de delegaciones de Estados ante un órgano de una organización internacional, para la adopción del texto de un tratado entre uno o varios Estados y esa organización;

d) los jefes de misiones permanentes ante una organización internacional, para la adopción del texto de un tratado entre uno o varios Estados 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 uno o varios Estados y esa organización, si se deduce de la práctica o de otras circunstancias que se considera a esos jefes de misiones permanentes representantes de su Estado 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 tal efecto sin la presentación de poderes.

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.

Artículo 9. — Adopción del texto

1. La adopción del texto de un tratado se efectuará por consentimiento de todos los participantes en su elaboración, salvo en los casos previstos en el párrafo 2.

2. La adopción del texto de un tratado entre Estados y una o varias organizaciones internacionales en una conferencia internacional en la que participen una o varias organizaciones internacionales se efectuará por mayoría de dos tercios de los participantes presentes y votantes, a menos que éstos decidan por igual mayoría aplicar una regla diferente.

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 internacionales 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 internacionales 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 internacionales 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 internacionales en el texto del tratado o en el acta final de la conferencia en la que figure el texto.

Artículo 11. — Formas de hacer constar el 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 se manifestará mediante 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 se hará constar 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.

Artículo 12. — La firma como forma de hacer constar el 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 se manifestará mediante la firma del representante de ese Estado:

a) cuando el tratado disponga que la firma tendrá ese efecto;

b) cuando los participantes en la negociación hayan 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 hará constar mediante la firma del representante de esa organización;

a) cuando el tratado disponga que la firma tendrá ese efecto; o

b) cuando la intención de la organización de dar ese efecto a la firma se desprenda de los poderes de su representante o se haya hecho constar 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 los participantes en la negociación así lo han convenido;

b) la firma *ad referendum* por el representante de un Estado o de una organización internacional equivaldrá a la firma definitiva si la confirma ese Estado o esa organización.

Artículo 13. — El canje de instrumentos que constituyen un tratado como forma de hacer constar el consentimiento en obligarse por un tratado

1. El consentimiento de los Estados y de las organizaciones internacionales en obligarse por un tratado entre uno o varios Estados y una o varias organizaciones internacionales constituido por los instrumentos canjeados entre ellos se hará constar mediante este canje:

a) cuando los instrumentos dispongan que su canje tendrá ese efecto; o

b) cuando esos Estados y esas organizaciones hayan convenido que el canje de los instrumentos tenga ese efecto.

2. El consentimiento de las organizaciones internacionales en obligarse por un tratado entre organizaciones internacionales constituido por los instrumentos canjeados entre ellas se hará constar mediante este canje:

a) cuando los instrumentos dispongan que su canje tendrá ese efecto; o

b) cuando esas organizaciones hayan convenido que el canje de los instrumentos tenga ese efecto.

Artículo 14. — La ratificación, un acto de confirmación formal, la aceptación o la aprobación como forma de hacer constar el 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 se manifestará mediante la ratificación:

a) cuando el tratado disponga que tal consentimiento debe manifestarse mediante la ratificación;

b) cuando los participantes en la negociación hayan 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 hará constar mediante un acto de confirmación formal:

a) cuando el tratado disponga que tal consentimiento debe hacerse constar mediante un acto de confirmación formal;

b) cuando los participantes en la negociación hayan 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 hecho constar durante la negociación.

3. El consentimiento de un Estado en obligarse por un tratado entre uno o varios Estados y una o varias organizaciones internacionales y el consentimiento de una organización internacional en obligarse por un tratado se harán constar mediante la aceptación o la aprobación en condiciones semejantes a las que rigen para la ratificación o para un acto de confirmación formal.

Artículo 15. — La adhesión como forma de hacer constar el 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 se manifestará mediante la adhesión:

a) cuando el tratado disponga que ese Estado puede manifestar tal consentimiento mediante la adhesión;

b) cuando los participantes en la negociación hayan convenido que ese Estado puede manifestar tal consentimiento mediante la adhesión; o

c) cuando todas las partes hayan convenido ulteriormente que ese Estado puede manifestar tal consentimiento mediante la adhesión.

2. El consentimiento de una organización internacional en obligarse por un tratado se hará constar mediante la adhesión:

a) cuando el tratado disponga que esa organización puede hacer constar tal consentimiento mediante la adhesión;

b) cuando los participantes en la negociación hayan convenido que esa organización puede dar tal consentimiento mediante la adhesión;

c) cuando todas las partes hayan convenido ulteriormente que esa organización puede dar tal consentimiento mediante la adhesión.

Artículo 16. — Canje, depósito o notificación de los instrumentos de ratificación, confirmación formal, aceptación, aprobación o adhesión

1. Salvo que el tratado disponga otra cosa, los instrumentos de ratificación, 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 y las organizaciones internacionales contratantes;

b) su depósito en poder del depositario; o

c) su notificación a los Estados y a las organizaciones internacionales contratantes o al depositario, si así se ha convenido.

2. Salvo que el tratado disponga otra cosa, los instrumentos 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 internacionales contratantes;

b) su depósito en poder del depositario; o

c) su notificación a las organizaciones internacionales contratantes o al depositario, si así se ha convenido.

Artículo 17. — Consentimiento en obligarse respecto de parte de un tratado y opción entre disposiciones diferentes

1. Sin perjuicio de lo 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 y organizaciones internacionales 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 internacionales contratantes convienen en ello.

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.

Artículo 18. — Obligación de no frustrar el objeto y el fin de un tratado antes de su entrada en vigor

1. 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 entre uno o varios Estados y una o varias organizaciones internacionales:

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 hecho constar 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.

2. Una organización internacional deberá abstenerse de actos en virtud de los cuales se frustren el objeto y el fin de un tratado entre organizaciones internacionales:

a) si ha firmado el tratado o ha canjeado instrumentos que constituyen el tratado a reserva de un acto de confirmación formal, de aceptación o de aprobación, mientras no haya manifestado su intención de no llegar a ser parte en el tratado; o

b) si ha hecho constar 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.

SECCIÓN 2.—RESERVAS

Artículo 19. — Formulación de reservas en el caso de tratados entre varias organizaciones internacionales

Una organización internacional podrá formular una reserva en el momento de firmar, confirmar formalmente, aceptar o aprobar un tratado entre varias organizaciones internacionales, o de adherirse al mismo, a menos:

a) que la reserva esté prohibida por el tratado;

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.

Artículo 19 bis. *— Formulación 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*

1. Un Estado, en el momento de firmar, ratificar, aceptar o aprobar un tratado entre Estados y una o varias organizaciones internacionales o entre organizaciones internacionales y uno o varios Estados, o de adherirse al mismo, podrá formular una reserva, a menos:

a) que la reserva esté prohibida por el tratado;

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. Cuando la participación de una organización internacional sea esencial para el objeto y el fin de un tratado entre Estados y una o varias organizaciones internacionales o entre organizaciones internacionales y uno o varios Estados, esa organización, en el momento de firmar, confirmar formalmente, aceptar o aprobar dicho tratado, o de adherirse al mismo, podrá formular una reserva si la reserva está expresamente autorizada por el tratado o si se ha convenido de otro modo en que la reserva está autorizada.

3. En los casos no previstos en el párrafo precedente, una organización internacional, en el momento de firmar, confirmar formalmente, aceptar o aprobar un tratado entre Estados y una o varias organizaciones internacionales o entre organizaciones internacionales y uno o varios Estados, o de adherirse al mismo, podrá formular una reserva, a menos:

a) que la reserva esté prohibida por el tratado;

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.

Artículo 19 ter. *— Objeción a las reservas*

1. En el caso de un tratado entre varias organizaciones internacionales, una organización internacional podrá formular una objeción a una reserva.

2. Un Estado podrá formular una objeción a una reserva prevista en los párrafos 1 y 3 del artículo 19 *bis*.

3. En el caso de un tratado entre Estados y una o varias organizaciones internacionales o entre organizaciones internacionales y uno o varios Estados, una organización internacional podrá formular una objeción a una reserva formulada por un Estado o por otra organización:

a) si la posibilidad de formular la objeción se le reconoce expresamente por el tratado o resulta necesariamente de las tareas asignadas por el tratado a la organización internacional;

b) si la participación de esa organización en ese tratado no es esencial para el objeto y el fin del tratado.

Artículo 20. — Aceptación de las reservas en el caso de tratados entre varias organizaciones internacionales

1. Una reserva expresamente autorizada por un tratado entre varias organizaciones internacionales no exigirá la aceptación ulterior de las demás organizaciones contratantes, a menos que el tratado así lo disponga.

2. Cuando del objeto y del fin de un tratado entre varias organizaciones internacionales 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 entre varias organizaciones internacionales disponga otra cosa:

a) la aceptación de una reserva por otra organización contratante constituirá a la organización autora de la reserva en parte en el tratado en relación con esa otra organización contratante si el tratado ya está en vigor o cuando entre en vigor para esas organizaciones;

b) la objeción hecha por otra organización contratante a una reserva no impedirá la entrada en vigor del tratado entre la organización que haya hecho la objeción y la organización autora de la reserva, a menos que la organización autora de la objeción manifieste inequívocamente la intención contraria;

c) un acto por el que 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 otra organización contratante.

4. Para los efectos de los párrafos 2 y 3, y a menos que el tratado entre varias organizaciones internacionales disponga otra cosa, se considerará que una reserva ha sido aceptada por una organización internacional cuando ésta 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.

Artículo 20 bis. — *Aceptación de las reservas en el caso de tratados entre Estados y una o varias organizaciones internacionales o entre organizaciones internacionales y uno o varios Estados*

1. Una reserva expresamente autorizada por un tratado entre Estados y una o varias organizaciones internacionales o entre organizaciones internacionales y uno o varios Estados, o autorizada de otro modo, no exigirá, a menos que el tratado así lo disponga, la aceptación ulterior, según el caso, del Estado o los Estados contratantes o de la organización o las organizaciones contratantes.

2. Cuando del objeto y del fin de un tratado entre Estados y una o varias organizaciones internacionales o entre organizaciones internacionales y uno o varios Estados 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 formulada por un Estado o una organización internacional exigirá la aceptación de todas las partes.

3. En los casos no previstos en los párrafos precedentes y a menos que el tratado entre Estados y una o varias organizaciones internacionales o entre organizaciones internacionales y uno o varios Estados disponga otra cosa:

a) la aceptación de una reserva por un Estado o una organización contratantes constituirá al Estado o la organización autores de la reserva en parte en el tratado en relación con el Estado o la organización aceptantes si el tratado ya está en vigor o cuando entre en vigor entre el Estado y la organización, entre los dos Estados o entre las dos organizaciones;

b) la objeción hecha por un Estado o una organización contratantes a una reserva no impedirá la entrada en vigor del tratado

entre el Estado autor de la objeción y el Estado autor de la reserva,

entre el Estado autor de la objeción y la organización autora de la reserva,

entre la organización autora de la objeción y el Estado autor de la reserva, o

entre la organización autora de la objeción y la organización autora de la reserva,

a menos que el Estado o la organización autores de la objeción manifiesten inequívocamente la intención contraria;

c) un acto por el que un Estado o una organización manifieste su consentimiento en obligarse por un tratado y que contenga una reserva surtirá efecto en cuanto acepte la reserva al menos otro Estado u otra organización contratantes.

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 contratante, sea un Estado o una organización, 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.

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, 19 *ter*, 20 y 23 en el caso de tratados entre varias organizaciones internacionales, o de conformidad con los artículos 19 *bis*, 19 *ter*, 20 *bis* y 23 *bis* en el caso de tratados entre Estados y una o varias organizaciones internacionales o entre organizaciones internacionales y uno o varios Estados:

a) modificará con respecto a la parte autora 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 la parte autora 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 una parte que haya hecho una objeción a una reserva no se oponga a la entrada en vigor del tratado entre ella y la parte autora de la reserva, las disposiciones a que se refiera ésta no se aplicarán entre las dos partes 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 entre varias organizaciones internacionales, entre Estados y una o varias organizaciones internacionales o entre organizaciones internacionales y uno o varios Estados 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 un tratado mencionado en el párrafo 1 disponga otra cosa, una objeción a una reserva podrá ser retirada en cualquier momento.

3. Salvo que un tratado entre varias organizaciones internacionales disponga o se haya convenido otra cosa:

a) el retiro de una reserva sólo surtirá efecto respecto de otra organización contratante cuando ésta haya recibido la notificación;

b) el retiro de una objeción a una reserva sólo surtirá efecto cuando su notificación haya sido recibida por la organización internacional autora de la reserva.

4. Salvo que un tratado entre Estados y una o varias organizaciones internacionales o entre organizaciones internacionales y uno o varios Estados disponga o se haya convenido otra cosa:

a) el retiro de una reserva sólo surtirá efecto respecto de un Estado o una organización contratantes cuando éstos hayan 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 internacional autores de la reserva.

Artículo 23. — Procedimiento relativo a las reservas en los tratados entre varias organizaciones internacionales

1. En el caso de un tratado entre varias organizaciones internacionales, la reserva, la aceptación expresa de una reserva y la objeción a una reserva habrán de formularse por escrito y comunicarse a las organizaciones contratantes y a las demás organizaciones internacionales facultadas para llegar a ser partes en el tratado.

2. Cuando se formule una reserva en el momento de la firma de un tratado entre varias organizaciones internacionales a reserva de la confirmación formal, aceptación o aprobación de dicho tratado, tal reserva habrá de ser confirmada formalmente por la organización autora 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 hecha 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.

Artículo 23 bis. — *Procedimiento relativo a las reservas en los tratados entre Estados y una o varias organizaciones internacionales o entre organizaciones internacionales y uno o varios Estados*

1. En el caso de un tratado entre Estados y una o varias organizaciones internacionales o entre organizaciones internacionales y uno o varios Estados, la reserva, la aceptación expresa de una reserva y la objeción a una reserva habrán de formularse por escrito y comunicarse a los Estados y a las organizaciones contratantes y a los demás Estados y organizaciones internacionales facultados para llegar a ser partes en el tratado.

2. Cuando se formule una reserva en el momento de la firma de un tratado mencionado en el párrafo 1 por un Estado a reserva de la ratificación, aceptación o aprobación de dicho tratado o por una organización internacional a reserva de la confirmación formal, aceptación o aprobación de dicho tratado, tal reserva habrá de ser confirmada formalmente por el Estado o por la organización internacional autores 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 hecha 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.

SECCIÓN 3.—ENTRADA EN VIGOR Y APLICACIÓN PROVISIONAL DE LOS TRATADOS

Artículo 24. — Entrada en vigor de los tratados entre organizaciones internacionales

1. Un tratado entre organizaciones internacionales entrará en vigor de la manera y en la fecha que en él se disponga o que acuerden las organizaciones negociadoras.

2. A falta de esa disposición o acuerdo, un tratado entre organizaciones internacionales entrará en vigor tan pronto como haya constancia del consentimiento de todas las organizaciones negociadoras en obligarse por el tratado.

3. Cuando el consentimiento de una organización internacional en obligarse por un tratado entre organizaciones internacionales se haga constar en una fecha posterior a la de la entrada en vigor de dicho tratado, éste entrará en vigor con relación a esa organización en dicha fecha, a menos que el tratado disponga otra cosa.

4. Las disposiciones de un tratado entre organizaciones internacionales que regulen la autenticación de su texto, la constancia del consentimiento de las organizaciones internacionales 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 24 bis. — *Entrada en vigor de los tratados entre uno o varios Estados y una o varias organizaciones internacionales*

1. Un tratado entre uno o varios Estados y una o varias organizaciones internacionales entrará en vigor de la manera y en la fecha que en él se disponga o que acuerden el Estado o los Estados y la organización o las organizaciones negociadores.

2. A falta de esa disposición o acuerdo, un tratado entre uno o varios Estados y una o varias organizaciones internacionales entrará en vigor tan pronto como haya constancia del consentimiento de todos los Estados y organizaciones negociadores en obligarse por el tratado.

3. Cuando 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 se haga constar en una fecha posterior a la de 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 entre uno o varios Estados y una o varias organizaciones internacionales que regulen la autenticación de su texto, la constancia del consentimiento del Estado o los Estados y de la organización o las organizaciones internacionales 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 de los tratados entre organizaciones internacionales

1. Un tratado entre organizaciones internacionales o una parte de tal tratado se aplicará provisionalmente antes de su entrada en vigor:

a) si el propio tratado así lo dispone; o

b) si las organizaciones negociadoras han convenido en ello de otro modo.

2. La aplicación provisional de un tratado entre organizaciones internacionales o de una parte de tal tratado respecto de una organización internacional terminará si ésta notifica a las demás organizaciones internacionales entre las 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 hayan convenido otra cosa al respecto.

Artículo 25 bis. — *Aplicación provisional de los tratados entre uno o varios Estados y una o varias organizaciones internacionales*

1. Un tratado entre uno o varios Estados y una o varias organizaciones internacionales o una parte de tal tratado se aplicará provisionalmente antes de su entrada en vigor:

a) si el propio tratado así lo dispone; o

b) si el Estado o Estados y la organización o las organizaciones negociadores han convenido en ello de otro modo.

2. Salvo que un tratado entre uno o varios Estados y una o varias organizaciones internacionales disponga o el Estado o Estados y la organización o las organizaciones negociadores hayan convenido otra cosa al respecto:

a) la aplicación provisional del tratado o de una parte de él respecto de un Estado terminará si éste notifica a los demás Estados, a la organización o a las organizaciones internacionales entre los cuales el tratado se aplica provisionalmente su intención de no llegar a ser parte en el mismo;

b) la aplicación provisional del tratado o de una parte de él respecto de una organización internacional terminará si ésta notifica a las demás organizaciones internacionales, al Estado o Estados entre los cuales el tratado se aplica provisionalmente su intención de no llegar a ser parte en el mismo.

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.

Artículo 27. — El derecho interno del Estado y las reglas de la organización internacional y la observancia de los tratados

1. Un Estado parte en un tratado entre uno o varios Estados y una o varias organizaciones internacionales no podrá invocar las disposiciones de su derecho interno como justificación del incumplimiento del tratado.

2. Una organización internacional parte en un tratado no podrá invocar las reglas de la organización como justificación del incumplimiento del tratado, 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.

3. Los párrafos precedentes se entenderán sin perjuicio de lo dispuesto en [el artículo 46].

SECCIÓN 2.—APLICACIÓN DE LOS TRATADOS

Artículo 28. — Irretroactividad de los tratados

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 para esa parte ni de ninguna situación que en esa fecha haya dejado de existir, salvo que una intención diferente se desprenda del tratado o conste de otro modo.

Artículo 29. — Ambito territorial de los tratados entre uno o varios Estados y una o varias organizaciones internacionales

Un tratado entre uno o varios Estados y una o varias organizaciones internacionales será obligatorio para cada uno de los Estados partes por lo que respecta a la totalidad de su territorio, salvo que una intención diferente se desprenda de él o conste de otro modo.

Artículo 30. — Aplicaciôn de tratados sucesivos concernientes a la misma materia

1. Los derechos y las obligaciones de los Estados y de las organizaciones internacionales partes en tratados sucesivos concernientes a la misma materia se determinarán conforme a los párrafos siguientes.

2. Cuando un tratado especifique que está subordinado a un tratado anterior o posterior o que no debe ser considerado incompatible con ese otro tratado, prevalecerán las disposiciones de este último.

3. Cuando todas las partes en el tratado anterior sean también partes en el tratado posterior pero el tratado anterior no quede terminado [ni su aplicación suspendida conforme al artículo 59], el tratado anterior se aplicará únicamente en la medida en que sus disposiciones sean compatibles con las del tratado posterior.

4. Cuando las partes en el tratado anterior no sean todas ellas partes en el tratado posterior:

***a*) en las relaciones entre dos Estados, entre dos organizaciones internacionales o entre un Estado y una organización internacional partes en ambos tratados, se aplicará la norma enunciada en el párrafo 3;**

***b*) en las relaciones entre un Estado que sea parte en ambos tratados y un Estado que sólo lo sea en uno de ellos, en las relaciones entre un Estado que sea parte en ambos tratados y una organización internacional que sólo lo sea en uno de ellos, en las relaciones entre una organización internacional que sea parte en ambos tratados y una organización internacional que sólo lo sea en uno de ellos y en las relaciones entre una organización internacional que sea parte en ambos tratados y un Estado que sólo lo sea en uno de ellos, los derechos y obligaciones recíprocos se regirán por el tratado que vincule a las dos partes.**

5. El párrafo 4 [se aplicará sin perjuicio de lo dispuesto en el artículo 41 y] no prejuzgará [ninguna cuestión de terminación o suspensión de la aplicación de un tratado conforme al artículo 60 ni] ninguna cuestión de responsabilidad en que pueda incurrir un Estado o una organización internacional por la celebración o aplicación de un tratado cuyas disposiciones sean incompatibles con las obligaciones contraídas con respecto a un Estado o una organización internacional que no sea parte en dicho tratado, en virtud de otro tratado.

6. Los párrafos precedentes se entenderán sin perjuicio de lo dispuesto en el Artículo 103 de la Carta de las Naciones Unidas.

SECCIÓN 3.—INTERPRETACIÓN DE LOS TRATADOS

Artículo 31. — Regla general de interpretación

1. Un tratado deberá interpretarse de buena fe conforme al sentido corriente que haya de atribuirse a los términos del tratado en el contexto de éstos y teniendo en cuenta su objeto y fin.

2. Para los efectos de la interpretación de un tratado, el contexto comprenderá, además del texto, incluidos su preámbulo y anexos:

***a*) todo acuerdo que se refiera al tratado y haya sido concertado entre todas las partes con motivo de la celebración del tratado;**

***b*) todo instrumento formulado por una o más partes con motivo de la celebración del tratado y aceptado por las demás como instrumento referente al tratado.**

3. Juntamente con el contexto, habrá de tenerse en cuenta:

***a*) todo acuerdo ulterior entre las partes acerca de la interpretación del tratado o de la aplicación de sus disposiciones;**

***b*) toda práctica ulteriormente seguida en la aplicación del tratado por la cual conste el acuerdo de las partes acerca de la interpretación del tratado;**

***c*) toda norma pertinente de derecho internacional aplicable en las relaciones entre las partes.**

4. Se dará a un término un sentido especial si consta que tal fue la intención de las partes.

Artículo 32. — Medios de interpretación complementarios

Se podrá acudir a medios de interpretación complementarios, en particular a los trabajos preparatorios del tratado y a las circunstancias de su celebración, para confirmar el sentido resultante de la aplicación del artículo 31, o para determinar el sentido cuando la interpretación dada de conformidad con el artículo 31:

***a*) deje ambiguo u oscuro el sentido; o**

***b*) conduzca a un resultado manifiestamente absurdo o irrazonable.**

Artículo 33. — Interpretación de tratados autenticados en dos o más idiomas

1. Cuando un tratado haya sido autenticado en dos o más idiomas, el texto hará igualmente fe en cada idioma, a menos que el tratado disponga o las partes convengan que en caso de discrepancia prevalecerá uno de los textos.

2. Una versión del tratado en idioma distinto de aquel en que haya sido autenticado el texto será considerada como texto auténtico únicamente si el tratado así lo dispone o las partes así lo convienen.

3. Se presumirá que los términos del tratado tienen en cada texto auténtico igual sentido.

4. Salvo en el caso en que prevalezca un texto determinado conforme a lo previsto en el párrafo 1, cuando la comparación de los textos auténticos revele una diferencia de sentido que no pueda resolverse con la aplicación de los artículos 31 y 32, se adoptará el sentido que mejor concilie esos textos, habida cuenta del objeto y del fin del tratado.

SECCIÓN 4.—LOS TRATADOS Y LOS TERCEROS ESTADOS O LAS TERCERAS ORGANIZACIONES INTERNACIONALES

Artículo 34. — Norma general concerniente a terceros Estados y terceras organizaciones internacionales

1. Un tratado entre organizaciones internacionales no crea obligaciones ni derechos para un tercer Estado o para una tercera organización sin el consentimiento de ese Estado o de esa organización.

2. Un tratado entre uno o varios Estados y una o varias organizaciones internacionales no crea obligaciones ni derechos para un tercer Estado o una tercera organización sin el consentimiento de ese Estado o de esa organización.

2. TEXTO DE LOS ARTÍCULOS 19, 19 *bis*, 19 *ter*, 20, 20 *bis*, 21 A 23, 23 *bis*, 24, 24 *bis*, 25, 25 *bis*, 26 A 34 Y DEL APARTADO *j* DEL PÁRRAFO 1 DEL ARTÍCULO 2, CON LOS COMENTARIOS RELATIVOS A ELLOS, APROBADOS POR LA COMISIÓN EN EL 29.º PERÍODO DE SESIONES

PARTE II

CELEBRACIÓN Y ENTRADA EN VIGOR DE LOS TRATADOS

SECCIÓN 2.—RESERVAS

Artículo 19. — Formulación de reservas en el caso de tratados entre varias organizaciones internacionales [447]

Una organización internacional podrá formular una reserva en el momento de firmar, confirmar formalmente, aceptar o aprobar un tratado entre varias organizaciones internacionales, o de adherirse al mismo, a menos:

***a*) que la reserva esté prohibida por el tratado;**

***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

1) El proyecto de artículos en su conjunto somete a normas diferentes el régimen de las reservas formuladas por las organizaciones internacionales en el caso de los tratados entre organizaciones internacionales y en el de los tratados entre Estados y una o varias organizaciones internacionales o entre organizaciones internacionales y uno o varios Estados; el primer caso es objeto del proyecto de artículo 19, y el segundo, del proyecto de artículo 19 *bis*.

2) La solución adoptada en el artículo 19 es sencilla, puesto que traspone al caso de los tratados entre varias organizaciones internacionales la solución adoptada en la Convención de Viena para los tratados entre Estados. Esta extensión de las normas de Viena está perfectamente justificada en el presente caso, ya que, sean cuales fueren por lo demás sus diferencias, las organizaciones aparecen sobre un pie de igualdad en el mecanismo convencional previsto. Se observará únicamente que, de hecho, muchos tratados celebrados entre organizaciones internacionales, probablemente más que en el caso de los Estados, quedarán comprendidos en la prohibición enunciada en el apartado *c*; en efecto, algunos de los tratados concertados entre organizaciones internacionales incluyen compromisos que, por su objeto y su fin, constituyen un conjunto equilibrado que una reserva destruiría. Se señaló, por otra parte, que los procedimientos internos que permitían a una organización obligarse válida y definitivamente entrañaban por lo general la intervención de un órgano constituido por representantes de los Estados miembros, de suerte que la facultad de una organización internacional para formular una reserva, incluso en la etapa de la confirmación formal, ofrecía a los Estados miembros de tal organización garantías apreciables con respecto a compromisos firmados con demasiado apresuramiento.

3) Esta observación llegó a cobrar tanto peso que se alegó que el sistema de reservas establecido en el artículo 19 debía hacerse extensivo al caso de tratados entre dos organizaciones internacionales. Esto planteaba la cuestión de si el mecanismo de las reservas puede aplicarse de modo general en el caso de tratados bilaterales. Aunque el texto de la Convención de Viena no excluya formalmente esta hipótesis [448], los comentarios de 1966 de la Comisión no dejan lugar a duda de que ésta consideraba que las reservas a los tratados bilaterales excedían del ámbito del mecanismo técnico de las reservas para conducir a la propuesta de una reapertura de las negociaciones [449]. La Comisión no quiso abrir un debate sobre esta cuestión, aunque la mayoría de sus miembros estimaban que el régimen de las reservas no podía hacerse extensivo a los tratados bilaterales sin deformar el concepto de «reserva». No obstante, considerados en su conjunto, los textos de los artículos 19 y 19 *bis* del proyecto se refieren de hecho a los tratados multilaterales [450].

4) La Comisión se planteó asimismo la cuestión del alcance práctico del artículo 19. Partiendo de la observación de que el mecanismo de las reservas elaborado

[447] Disposición correspondiente de la Convención de Viena:

«*Artículo 19.—Formulación de reservas*

»Un Estado podrá formular una reserva en el momento de firmar, ratificar, aceptar o aprobar un tratado o de adherirse al mismo, a menos:

»*a*) que la reserva esté prohibida por el tratado;

»*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.»

[448] Véase *Documentos Oficiales de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Derecho de los Tratados, segundo período de sesiones, Actas resumidas de las sesiones plenarias y de las sesiones de la Comisión Plenaria* (publicación de las Naciones Unidas, N.º de venta: S.70.V.6), pág. 30, décima sesión plenaria, párr. 23. El Presidente del Comité de Redacción declaró que la supresión de la referencia a los tratados *multilaterales* que figuraba en el proyecto de artículos de la Comisión con respecto a las reservas no prejuzgaba la cuestión de las reservas a los tratados bilaterales.

[449] *Anuario... 1966*, vol. II, pág. 223, documento A/6309/Rev.1, parte II, cap. II, arts. 16 y 17, párr. 1 del comentario. La Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Derecho de los Tratados suprimió la referencia a los tratados multilaterales en la sección del proyecto de artículos de la Comisión titulada «Reservas a los tratados multilaterales».

[450] Esto es indiscutible en lo que concierne a todas las versiones del artículo 19 *bis* en los distintos idiomas. Las versiones española y francesa del artículo 19, que se refieren a los tratados entre «varias organizaciones» (*«plusieurs organisations»*), abarcan tanto los tratados entre dos organizaciones como los tratados entre más de dos organizaciones, pero la versión inglesa, que se refiere a los tratados entre «*several international organizations*», sólo comprende los tratados entre más de dos organizaciones.

para la Convención de Viena concernía sobre todo a los tratados multilaterales abiertos, algunos miembros pusieron en tela de juicio la posibilidad de ejercer en la práctica la facultad de formular reservas establecida en el artículo 19. A ello se respondió que las disposiciones de la Convención de Viena relativas a la formulación de reservas no mencionan el carácter multilateral general de los tratados. Por otra parte, como las organizaciones internacionales comprenden grupos de Estados que a veces son amplios, no es posible determinar el carácter «general» de un tratado entre organizaciones internacionales aplicando el mismo patrón que en el caso de un tratado entre Estados. Cabe imaginar fácilmente un tratado entre tres o cuatro organizaciones internacionales, abierto a algunas otras organizaciones internacionales. Por ejemplo, tres organizaciones internacionales pueden concertar entre ellas un acuerdo para normalizar sus publicaciones o para uniformizar algunas disposiciones de su reglamento de personal, porque tienen su sede en la misma ciudad; o bien varios bancos internacionales que tienen la condición jurídica de organizaciones internacionales pueden celebrar un acuerdo para intercambiar ciertas informaciones o adoptar una política idéntica sobre ciertos aspectos de sus actividades; o bien unas organizaciones internacionales, cuyas actividades versan, por lo menos en parte, sobre la investigación científica, pueden celebrar un acuerdo para intercambiar informaciones, evitar duplicaciones en sus programas e incluso poner en común ciertos resultados («banco de datos»). En el inmenso campo abierto actualmente a las organizaciones internacionales en las esferas de la vida económica, de la finanzas, de la asistencia, de la tecnología y de la investigación científica, tales acuerdos son sumamente convenientes y del todo posibles; podrían estar abiertos a otras organizaciones, y la facultad de otras organizaciones para adherirse a ellos, con ciertas reservas que no fueran contrarias al objeto ni al fin del tratado, constituiría el primer paso hacia una racionalización y una reagrupación de esfuerzos que, como a menudo se ha señalado, a veces son algo dispersos [451].

5) A la luz de lo que antecede, los miembros de la Comisión estimaron, en su gran mayoría, que el artículo 19 no era exorbitante ni inútil. Sin embargo, estas consideraciones no parecieron suficientemente pertinentes a un miembro de la Comisión, que estimó que para estas categorías de tratados sólo debían admitirse las reservas expresamente autorizadas por el propio tratado [452].

Artículo 19 **bis.** — ***Formulación 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*** [453]

1. Un Estado, en el momento de firmar, ratificar, aceptar o aprobar un tratado entre Estados y una o varias organizaciones internacionales o entre organizaciones internacionales y uno o varios Estados, o de adherirse al mismo, podrá formular una reserva, a menos:

***a*) que la reserva esté prohibida por el tratado;**

***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. Cuando la participación de una organización internacional sea esencial para el objeto y el fin de un tratado entre Estados y una o varias organizaciones internacionales o entre organizaciones internacionales y uno o varios Estados, esa organización, en el momento de firmar, confirmar formalmente, aceptar o aprobar dicho tratado, o de adherirse al mismo, podrá formular una reserva si la reserva está expresamente autorizada por el tratado o si se ha convenido de otro modo en que la reserva está autorizada.

3. En los casos no previstos en el párrafo precedente, una organización internacional, en el momento de firmar, confirmar formalmente, aceptar o aprobar un tratado entre Estados y una o varias organizaciones internacionales o entre organizaciones internacionales y uno o varios Estados, o de adherirse al mismo, podrá formular una reserva, a menos:

***a*) que la reserva esté prohibida por el tratado;**

***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.**

[451] El examen de los textos publicados con los auspicios de la UNCTAD bajo el título de «Cooperación e integración económica entre países en desarrollo» (TD/B/609/Add.1, vols. I, II, III y Corr.1, IV y V, de agosto de 1976) permite comprobar que muchas de las numerosas organizaciones económicas internacionales mencionadas poseen «una personalidad jurídica internacional» y están a veces expresamente autorizadas, e incluso son invitadas, a concertar acuerdos con otras organizaciones internacionales, sea con fines de cooperación o con fines operacionales. Véase, por ejemplo, art. VI, secc. 2, del Convenio Constitutivo del Banco Interamericano de Desarrollo (TD/B/609/Add.1, vol. I, pág. 16); arts. 2, 15, párr. 15, y 31, párr. 8, del Convenio Constitutivo del Sistema Económico Latinoamericano (*ibid.*, págs. 34, 38 y 42); art. 20, párrs. 1 y 3 del Tratado que establece la Comunidad del Caribe (*ibid.*, pág. 163) y arts. 63 y 70 del Acuerdo por el que se crea el Mercado Común del Caribe, adscrito a ella (*ibid.*, págs. 194 y 195); arts. 2, párr. 2, 27, párr. 2, apartado *e*, y 48, párr. 2, del Acuerdo por el que se establece el Banco de Desarrollo del Caribe (*ibid.*, págs. 212, 227 y 235); art. 50 del Acuerdo por el que se crea el Banco Africano de Desarrollo (*ibid.*, vol. III, pág. 26); art. 2 del Tratado por el que se establece la Comunidad Económica del Africa Occidental (*ibid.*, pág. 116); art. 29, párr. 2, apartado v, del Acuerdo por el que se crea el Banco Islámico de Desarrollo (*ibid.*, vol. V, pág. 39); arts. 3 y 53 del Acuerdo general por el que se crea el Banco Arabe para el Desarrollo Económico de Africa (*ibid.*, págs. 55 y 70); art. 2, apartado v, del Acuerdo por el que se establece el Banco Asiático de Desarrollo (*ibid.*, pág. 135).

[452] El párrafo 1 del artículo 19 propuesto por dicho miembro decía así:

«Una organización internacional, en el momento de firmar, confirmar formalmente, aceptar o aprobar un tratado entre varias organizaciones internacionales o de adherirse al mismo, podrá formular una reserva si la reserva está expresamente autorizada por el tratado o si se ha convenido de otro modo en que la reserva está autorizada.»

[453] Disposición correspondiente de la Convención de Viena: véase la nota 447 *supra*.

Comentario

1) Es necesaria una observación terminológica previa. En lugar de designar esta categoría de tratados con la expresión «tratado entre uno o varios Estados y una o varias organizaciones internacionales», que se utiliza generalmente en el presente proyecto de artículos, se ha utilizado para los artículos dedicados a la cuestión de las reservas la expresión más compleja de «tratados entre Estados y una o varias organizaciones internacionales o entre organizaciones internacionales y uno o varios Estados». La razón de ello es que esta última fórmula es particularmente apropiada en el caso de las reservas; subraya la necesidad de considerar por lo menos un Estado o una organización frente a un grupo de participantes que comprende, respectivamente, por lo menos dos organizaciones internacionales o dos Estados. Sólo en estas condiciones entran en juego en su diversidad todos los mecanismos que constituirán en este artículo y en los siguientes el sistema jurídico de las reservas [454].

2) El alcance puramente descriptivo de la posición adoptada por la Comisión en la definición de los tratados regidos por el artículo 19 *bis* implica que, en lo que se refiere al régimen de las reservas, la Comisión sólo examine el caso de los tratados en que participan por lo menos tres partes. Pero, como ya se ha indicado en relación con el artículo 19, la Comisión no se propone tomar partido en la cuestión de las reservas a un tratado bilateral, es decir, en lo que respecta al artículo 19 *bis*, un tratado entre un Estado y una organización; esta hipótesis exigiría un examen especial que no se ha juzgado necesario de momento, aunque varios miembros de la Comisión subrayaran el interés que presentan especialmente para las organizaciones internacionales las reservas a los tratados bilaterales.

3) La estructura del artículo 19 *bis* es sencilla. Versa primero, en su párrafo 1, sobre la formulación de reservas por los Estados, que se rige por las normas de la Convención de Viena [455], y luego, en sus párrafos 2 y 3, sobre la formulación de reservas por las organizaciones internacionales, respecto de las cuales distingue dos casos. En el primero (párrafo 2), la participación de una organización internacional es esencial para el objeto y el fin del tratado, es decir que el tratado perdería su razón de ser y sus posibilidades materiales de aplicación si esa organización renunciara a ser parte en ese tratado (por ejemplo, un tratado en virtud del cual una organización presta asistencia técnica y financiera a varios Estados ribereños de un mismo lago para ayudarles a combatir la contaminación de sus aguas; un tratado sobre la prestación por un Estado a otro Estado de servicios en materia nuclear, con la intervención de una organización que garantiza su utilización pacífica; o un acuerdo como el celebrado el 29 de julio de 1970 entre las Naciones Unidas, el Perú y Suecia [456], en el que se prevé la participación de una unidad sueca en la asistencia prestada por las Naciones Unidas a raíz de un cataclismo). En virtud de tales acuerdos, una organización ejerce en realidad *funciones* de asistencia y de control que distinguen su situación como parte de la de un Estado. Es, pues, normal que la organización no pueda formular reservas más que en la medida en que éstas estén expresamente autorizadas por el propio tratado. En el segundo caso (párrafo 3), la participación de la organización no es esencial para el objeto y el fin del tratado; esto supone a un tiempo que la organización se encuentra en la situación de cualquier otro participante, sin que tenga encomendada ninguna *función* especial y que la ausencia de uno de los participantes en la convención no pone en peligro la existencia de ésta. Prácticamente, es el caso de las organizaciones no universales admitidas a participar en una convención multilateral [457], cuando esas organi-

[454] Pero esta terminología obedece sólo a escrúpulos de redacción; no designa en el proyecto de artículos de la Comisión a dos subcategorías sujetas a regímenes diferentes. Tal solución, que fue objeto de una propuesta de un miembro de la Comisión (véase la nota 464 *infra*), presenta, por lo menos en opinión de la mayoría de los miembros de la Comisión, varios inconvenientes. En primer lugar, ambas subcategorías se confundirían cuando fueran partes en el tratado igual número de Estados que de organizaciones internacionales; además, y de modo mucho más general y más profundo, el número respectivo de organizaciones internacionales y de Estados partes en un tratado no da ninguna indicación segura sobre los caracteres reales del tratado, sobre la posición respectiva de las partes en el mecanismo convencional ni sobre lo que cabe denominar la estructura profunda del tratado. ¿Se encuentran todas las diversas partes en una situación análoga o están repartidas en varios grupos? ¿Se encuentra una de ellas en una posición fuertemente individualizada? La Convención de Viena no abordó estos problemas; los artículos de dicha Convención sólo se refieren a ellos indirectamente en relación con las reservas, según la importancia atribuida a conceptos como los del objeto y el fin del tratado y el de los tratados llamados «integrales». Pero en el caso de tratados entre uno o varios Estados y una o varias organizaciones internacionales, el recurso a una evaluación *cuantitativa* de los Estados y de las organizaciones internacionales a los que se permite participar en el tratado no parece que pueda llevar a conclusiones prácticas en materia de reservas. Por ejemplo, ¿por qué habrían de regirse por normas diferentes basadas en el número respectivo de Estados y de organizaciones internacionales partes, un tratado de asistencia operacional celebrado entre un grupo de organizaciones internacionales y un solo Estado (caso general de los acuerdos celebrados con los auspicios del PNUD; véanse los ejemplos citados en el *Anuario Jurídico de las Naciones Unidas* y el *Field Manual* publicado por el PNUD) y un acuerdo celebrado entre una sola organización y los Estados interesados en una acción común en una región determinada en materia de sanidad pública o de medio ambiente? Así, un acuerdo celebrado el 1.º de noviembre de 1973 entre la OMS y siete Estados africanos relativo a un programa de lucha contra la oncocercosis en la región de la cuenca del Volta, fue completado mediante un acuerdo entre cinco Estados no africanos y cuatro organizaciones internacionales con el fin de obtener fondos para facilitar la ejecución del primer acuerdo; el segundo acuerdo está ampliamente abierto a la participación de nuevos donantes [American Society of International Law, *International Legal Materials*, Wáshington (D.C.), vol. XIII, N.º 3, mayo de 1974, pág. 517]. Ninguno de esos acuerdos contiene disposiciones relativas a las reservas, y resulta difícil comprender por qué habrían de ser diferentes en este aspecto sus regímenes respectivos.

[455] La Comisión ha conservado el principio establecido en el apartado *c* del artículo 3 de la Convención de Viena que mantiene, en las relaciones entre Estados, «la aplicación de la Convención a las relaciones de los Estados entre sí en virtud de acuerdos internacionales en los que fueren asimismo partes otros sujetos de derecho internacional». Pero el presente artículo 19 *bis* va aún más lejos: mantiene en beneficio de los Estados las normas de la Convención de Viena en lo que respecta a la formulación de reservas en general.

[456] Naciones Unidas, *Anuario Jurídico, 1970* (publicación de las Naciones Unidas, N.º de venta: S.72.V.1), pág. 38.

[457] Por esta razón, en su quinto informe el Relator Especial había intentado definir esos tratados por referencia a las conferencias internacionales abiertas a organizaciones internacionales (párrafo 2 del artículo 9 del proyecto) [véase *Anuario... 1976*, vol. II (primera parte), págs. 156 y 157, documento A/CN.4/290 y Add.1, comentario al artículo 19 *bis*].

zaciones, por razón de las competencias que han delegado en ellas los Estados, se subrogan, por lo menos en parte, en el lugar de sus Estados miembros. En esta hipótesis, las organizaciones disfrutan en materia de reservas del mismo régimen que los Estados.

4) Debe señalarse asimismo una consecuencia importante del análisis precedente. La cuestión de saber si una organización internacional se rige por el párrafo 2 o el párrafo 3 del artículo 19 *bis* depende de cada tratado y de cada organización. De ello se sigue que para determinadas organizaciones, partes en un tratado, se aplicará el párrafo 2 del artículo 19 *bis* a una organización y el párrafo 3 del artículo 19 *bis* a otra organización. Así pues, en un tratado relativo a medidas de seguridad en materia de energía nuclear, algunas organizaciones que asumieran la responsabilidad de ciertas instalaciones [por ejemplo, la Comunidad Europea de Energía Atómica (EURATOM), la Sociedad para el Tratamiento Químico de Combustibles Irradiados (EUROCHEMIC), la Organización Europea de Investigaciones Nucleares (CERN)] podrían hallarse sometidas en materia de reservas, en virtud del párrafo 3 del artículo 19 *bis*, al mismo régimen que los Estados partes en dicho tratado, mientras que el OIEA, que —por hipótesis— cumpliría una función de control, se regiría por las disposiciones más estrictas del párrafo 2 del artículo 19 *bis* [458].

5) Cabe preguntarse hasta qué punto el régimen establecido en el párrafo 3 del artículo 19 *bis* tendrá consecuencias prácticas si se considera la medida, hasta la fecha muy limitada, en que las organizaciones internacionales han sido admitidas a participar en tratados multilaterales entre Estados ampliamente abiertos [459]. De hecho, existen ya en materia de productos básicos tratados que admiten la participación de organizaciones internacionales pertenecientes a una categoría bien determinada; a este respecto, pueden citarse los siguientes convenios:

— el quinto Convenio Internacional del Estaño [460] (artículo 54), que entró en vigor provisionalmente el 1.º de julio de 1976; dicho acuerdo no contiene disposición alguna sobre las reservas; se hicieron algunas «declaraciones» en el momento de la firma sin que se haya determinado si constituyen reservas; ha pasado a ser parte en él una organización internacional;

— el Convenio Internacional del Cacao de 1975 [461] (artículo 4), que entró en vigor provisionalmente el 1.º de octubre de 1976 con la participación de una organización internacional; dicho acuerdo prohíbe todas las reservas (artículo 70);

— el Convenio Internacional del Café de 1976 [462] (artículo 6), que entró en vigor provisionalmente el 1.º de octubre de 1976; dicho acuerdo prohíbe todas las reservas (artículo 63), y una organización internacional participa en él [463].

6) Un miembro de la Comisión presentó a ésta un sistema basado en principios diferentes. Ese sistema parte de la idea de que las diferencias que existen entre los Estados y las organizaciones internacionales son tan generales y tan importantes que las organizaciones internacionales no pueden en ningún caso formular más que las reservas expresamente autorizadas por el tratado o convenidas de otro modo. Por lo demás, los tratados a que se refiere al artículo 19 *bis* estarían divididos en dos subcategorías, sujetas a dos regímenes diferentes. En los tratados entre Estados y una o varias organizaciones internacionales, los Estados podrían formular reservas en las mismas condiciones que las de la Convención de Viena, salvo en el caso en que la participación de la organización internacional fuera esencial para la consecución del objeto y el fin del tratado; en este último caso, incluso en las relaciones entre Estados, pero *a fortiori* en las relaciones entre Estados y organizaciones internacionales, única-

[458] El acuerdo concertado el 5 de abril de 1973, en Bruselas, entre Bélgica, Dinamarca, la República Federal de Alemania, Irlanda, Italia, Luxemburgo. Países Bajos, la Comunidad Europea de Energía Atómica y el OIEA (OIEA, documento INFCIRC/193/Add.1), en aplicación de los párrafos 1 y 4 del artículo III del Tratado sobre la no proliferación de las armas nucleares, de 1.º de julio de 1968 (Naciones Unidas, *Recueil des Traités*, vol. 729, pág. 191), sería un buen ejemplo de ello; mas este acuerdo, que guarda silencio sobre la cuestión de las reservas, tiene un objeto y un fin tales que es posible que estén prohibidas todas las reservas al mismo.

[459] Ciertas situaciones, aún en evolución, deben ser analizadas con cautela. La admisión del Consejo de las Naciones Unidas para Namibia, organismo auxiliar de las Naciones Unidas, en algunas conferencias internacionales no implicaría necesariamente que las Naciones Unidas en cuanto tales pasaran a ser parte en las convenciones resultantes de esas conferencias. De hecho, las Naciones Unidas no intervendrían en tal caso más que sobre la base de una *representación* y comprometerían, más que a sí mismas, al Estado en potencia al que representan [véase «Posibilidades de que las Naciones Unidas participen en acuerdos internacionales en nombre de un territorio: estudio preparado por la Secretaría» (*Anuario... 1974*, vol. II (segunda parte), pág. 8, documento A/CN.4/281)]. La opinión jurídica preparada para conocimiento del Secretario General Adjunto, Oficina de Asuntos entre Organismos y de Coordinación, sobre «la representación de movimientos de liberación nacional en los órganos de las Naciones Unidas», abunda en el mismo sentido [Naciones Unidas, *Anuario Jurídico, 1974* (publicación de las Naciones Unidas, N.º de venta: S.76.V.1), págs. 174 a 176, párrs. 32 a 45]. Análogamente, la cuestión de la apertura de la futura convención o las futuras convenciones sobre el derecho del mar a ciertas organizaciones internacionales estaba pendiente en el momento de redactarse el presente informe [véase *Documentos Oficiales de la Tercera Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar*, vol. VI (publicación de las Naciones Unidas, N.º de venta: S.77.V.2), pág. 147, documento A/CONF.62/L.13, nota 12].

[460] *Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Estaño, 1975* (publicación de las Naciones Unidas, N.º de venta: S.76.II.D.4), pág. 6.

[461] *Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Cacao, 1975* (publicación de las Naciones Unidas, N.º de venta: S.76.II.D.9), pág. 5.

[462] Organización Internacional del Café, *Convenio Internacional del Café de 1976*, Londres, 1976.

[463] Las fórmulas utilizadas en esos convenios varían; el párrafo 1 del artículo 4 del Convenio del Cacao dice lo siguiente:

«1. Toda referencia que se haga en el presente Convenio a un "gobierno" será interpretada en el sentido de que incluye una referencia a cualquier organización intergubernamental que sea competente en lo que respecta a la negociación, celebración y aplicación de convenios internacionales, en particular de convenios sobre productos básicos. En consecuencia, toda referencia que se haga en el presente Convenio a la firma o al depósito de instrumentos de ratificación, aceptación o aprobación, o a una notificación de aplicación provisional, o a la adhesión, por un gobierno, será interpretada, en el caso de esas organizaciones intergubernamentales, en el sentido de que incluye una referencia a la firma o al depósito de instrumentos de ratificación, aceptación o aprobación, o a una notificación de aplicación provisional, o a la adhesión, por esas organizaciones intergubernamentales.»

mente serían lícitas las reservas expresamente autorizadas o convenidas de otro modo. En los tratados entre organizaciones internacionales y uno o varios Estados, los Estados, en lo que respecta a la formulación de reservas, incluso por lo que se refiere a sus relaciones recíprocas, estarían sometidos al mismo régimen que las organizaciones internacionales, es decir, que no podrían formular sino las reservas expresamente autorizadas por el tratado o convenidas de otro modo [464].

Artículo 19 ter. — *Objeción a las reservas* [465]

1. En el caso de un tratado entre varias organizaciones internacionales, una organización internacional podrá formular una objeción a una reserva.

2. Un Estado podrá formular una objeción a una reserva prevista en los párrafos 1 y 3 del artículo 19 *bis*.

3. En el caso de un tratado entre Estados y una o varias organizaciones internacionales o entre organizaciones internacionales y uno o varios Estados, una organización internacional podrá formular una objeción a una reserva formulada por un Estado o por otra organización:

***a*) si la posibilidad de formular la objeción se le reconoce expresamente por el tratado o resulta necesariamente de las tareas asignadas por el tratado a la organización internacional;**

***b*) si la participación de esa organización en ese tratado no es esencial para el objeto y el fin del tratado.**

[464] Texto propuesto (A/CN.4/L.253):

«*Artículo 19.—Formulación de reservas*

»1. Una organización internacional, en el momento de firmar, confirmar formalmente, aceptar o aprobar un tratado entre varias organizaciones internacionales o de adherirse al mismo, podrá formular una reserva si la reserva está expresamente autorizada por el tratado o si se ha convenido de otro modo en que la reserva está autorizada.

»2. Un Estado, en el momento de firmar, ratificar, aceptar o aprobar un tratado entre Estados y una o varias organizaciones internacionales o de adherirse al mismo, podrá formular una reserva, a menos:

»*a*) que la reserva esté prohibida por el tratado;

»*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.

»3. Una organización internacional, en el momento de firmar, confirmar formalmente, aceptar o aprobar un tratado entre Estados y una o varias organizaciones internacionales o de adherirse al mismo, podrá formular una reserva si la reserva está expresamente autorizada por el tratado o si se ha convenido de otro modo en que la reserva está autorizada.

»4. Cuando la participación de una organización internacional en el tratado a que se refiere el párrafo 2 sea esencial para la consecución del objeto y del fin del tratado, un Estado podrá formular una reserva si la reserva está expresamente autorizada por el tratado o si se ha convenido de otro modo en que la reserva está autorizada.

»5. Una organización internacional, en el momento de firmar, confirmar formalmente, aceptar o aprobar un tratado entre organizaciones internacionales y uno o varios Estados o de adherirse al mismo, y

»un Estado, en el momento de firmar, ratificar, aceptar o aprobar dicho tratado o de adherirse al mismo,

»podrán formular una reserva si la reserva está expresamente autorizada por el tratado o si está autorizada de otro modo.»

[465] La Convención de Viena no contiene ninguna disposición correspondiente.

Comentario

1) La Convención de Viena es relativamente discreta respecto de las objeciones a las reservas; no contiene ninguna definición del concepto de objeción [466], sólo lo menciona en el título del artículo 20 y en sus párrafos 4, apartado *b*, y 5, en el título del artículo 21 y en su párrafo 3, en el título del artículo 22 y sus párrafos 2 y 3, apartado *b*, y en los párrafos 1, 3 y 4 del artículo 23, y no resuelve todas las cuestiones relativas al mecanismo de las objeciones.

2) En lo concerniente a los tratados que son objeto del presente proyecto de artículos, la Comisión no ha pretendido ni colmar las lagunas de la Convención de Viena ni interpretar sus disposiciones. Pero, como admitía en dos casos (artículo 19 y artículo 19 *bis*, párrafo 3) la libertad para las organizaciones internacionales de formular reservas en condiciones análogas a las de los Estados, debía necesariamente tropezar con el problema de determinar si las organizaciones internacionales estaban igualmente autorizadas a formular objeciones a las reservas [467].

3) Para mayor claridad en la lectura del proyecto de artículos, las disposiciones esenciales del artículo 19 *ter* se distribuyen en tres párrafos dedicados, el primero al caso de los tratados entre varias organizaciones internacionales, y el segundo y el tercero al de los tratados entre Estados y una o varias organizaciones internacionales o entre organizaciones internacionales y uno o varios Estados. Un Estado en este último caso, como una organización internacional en el primero, tiene la posibilidad de hacer objeciones, igual que tiene la posibilidad de formular reservas.

Queda el caso de una organización en la hipótesis de los tratados entre organizaciones internacionales y uno o varios Estados o entre Estados y una o varias organi-

[466] El hecho de que no exista tal definición, además de dar lugar a incertidumbres, no permite determinar para la formulación de una objeción límites análogos a los que dimanan para la formulación de reservas de la definición que de éstas da el apartado *d* del párrafo 1 del artículo 2 de la Convención de Viena y el presente proyecto de artículos.

[467] ¿Puede formularse una objeción a una reserva que el Estado contratante que formula la reserva considera autorizada, pero que, a juicio de otro Estado, no está comprendida en las categorías de las reservas autorizadas? Este último Estado puede sin duda «oponerse» a la reserva, pero ¿presenta esa «oposición» los mismos caracteres técnicos que una «objeción»? Se funda evidentemente en un motivo más limitado, la violación del tratado, que una «objeción» propiamente dicha, que puede fundarse en cualquier motivo, incluido el de la defensa de un simple interés. Según la Convención de Viena, una «oposición» a una reserva pretendidamente autorizada no estaría desde luego sujeta a los plazos enunciados en el párrafo 5 del artículo 20. Por otra parte, parece que esa «oposición» podría tener los mismos efectos que una objeción, porque se funda en motivos que tienen mayor peso jurídico que una objeción. La cuestión fue mencionada en los debates de la Comisión. El texto aprobado por la Comisión sigue las indicaciones dadas por la Convención de Viena y en un caso incluso es más preciso que ésta (artículo 19 *ter*, párrafo 2); pero es cierto que en los textos del proyecto de artículo la Comisión no ha querido excluir la posibilidad de una «oposición» a una reserva, con efectos tan amplios como una objeción propiamente dicha. Resulta de esto igualmente que no basta con limitar la posibilidad de formular reservas a las que están expresamente autorizadas por el tratado o convenidas de otro modo para eliminar las controversias sobre la legitimidad de las reservas y sus problemas.

zaciones. La posibilidad de formular una objeción existe entonces en dos supuestos:

1.º Si la participación de la organización en el tratado no es esencial para el objeto y el fin del tratado. Es la hipótesis en que la organización tiene la facultad de formular una reserva (artículo 19 *bis*); aquí, pues, el derecho a formular una objeción y el derecho a formular una reserva son simétricos y esto se comprende, puesto que la organización internacional goza de los mismos derechos que un Estado.

2.º Si la posibilidad de formular una objeción se halla expresamente reconocida a una organización por el tratado o resulta necesariamente de las tareas asignadas por el tratado a la organización. En principio, en este caso, sin perjuicio de lo que se precisa en la nota 467, como las otras organizaciones sólo pueden formular reservas expresamente autorizadas o convenidas de otro modo (artículo 19 *bis*, párrafo 2), la organización no tiene motivos para formular objeciones propiamente dichas a reservas formuladas por otras organizaciones. Pero los Estados contratantes pueden, en esas convenciones, formular reservas no autorizadas expresamente o convenidas de otro modo (artículo 19 *bis*, párrafo 1) y se plantea la cuestión de saber si una organización puede formular una objeción a esas reservas. Se responde en general negativamente, lo que indica una vez más una diferencia entre los Estados y las organizaciones internacionales; sin embargo, esa posibilidad de objetar no sólo existe cuando está expresamente reconocida por el tratado, sino también cuando resulta necesariamente de las tareas asignadas por el tratado a la organización. Considérese el caso de un tratado cuyo objeto es asegurar la observancia por los Estados contratantes y eventualmente por organizaciones contratantes de ciertas normas que conciernen, por ejemplo, a la protección de un medio determinado; una organización determinada está encargada del control de la observancia de esas normas por todas las demás entidades contratantes. Ese tratado no contiene ninguna disposición concerniente a las reservas y un Estado contratante formula una reserva que, sin ser contraria al objeto y al fin del tratado [468], puede limitar en un punto determinado la realización de las tareas que incumben a la organización; ésta, que no dispone, sin embargo, del derecho a formular reservas (artículo 19 *bis*, párrafo 2), tiene derecho a formular una objeción.

4) Deben hacerse dos aclaraciones complementarias respecto de la terminología empleada en el artículo 19 *ter*. En el apartado *a* del párrafo 3 del artículo 19 *ter*, se ha empleado la expresión «posibilidad de formular la objeción» con preferencia a la de «derecho de formular» o «facultad de formular» para tener en cuenta el hecho de que estas dos últimas expresiones parecen referirse a una capacidad orgánica y permanente de la organización. La cuestión de esta capacidad se plantea, desde luego, y debe determinarse por referencia al artículo 6 [469], que rige no sólo los artículos relativos a las reservas, sino la totalidad del proyecto de artículos: toda acción prevista en beneficio de una organización supone como condición previa que la organización tiene, según las normas pertinentes de la organización, la capacidad de emprenderla. Es en el marco de esta capacidad que el tratado ofrece «posibilidades» a la organización. De igual modo, se ha empleado el término «tareas» [470] para especificar que no se trata de funciones conferidas a la organización internacional en su instrumento constitutivo (tratado entre Estados en el que la organización no es parte), sino de nuevas atribuciones concretas que entran en las funciones generales que le son conferidas por su instrumento constitutivo y que tienen su fuente jurídica en un tratado entre Estados y una o varias organizaciones o entre organizaciones internacionales y uno o varios Estados.

Artículo 20. — Aceptación de las reservas en el caso de tratados entre varias organizaciones internacionales [471]

1. Una reserva expresamente autorizada por un tratado entre varias organizaciones internacionales no exigirá la aceptación ulterior de las demás organizaciones contratantes, a menos que el tratado así lo disponga.

[468] En efecto, si esa reserva es contraria al objeto y al fin del tratado, está prohibida en virtud del párrafo 1 del artículo 19 *bis* y entonces, como en el caso examinado en la nota 467, no se trata de una objeción propiamente dicha, sino de una «oposición», que puede emanar de todos los contratantes, entre ellos la organización encargada del control. Como puede haber igualmente controversias en lo que respecta a la apreciación de la contrariedad con el objeto y el fin del tratado, se ha considerado que la concesión de una posibilidad más flexible *de objeción* a una organización internacional encargada de funciones particulares respecto de la totalidad de los participantes presentaba un interés indudable.

[469] Véase la subsección 1 *supra*.

[470] Por las mismas razones, el artículo 51 de la Convención de Viena sobre la representación de los Estados en sus relaciones con las organizaciones internacionales de carácter universal, de 1975, dispone en su párrafo 1:

«El Estado huésped dará a la delegación todas las facilidades necesarias para el desempeño de sus cometidos.» [*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.º de venta: S.75.V.12), pág. 214.]

La Comisión había decidido utilizar en toda la parte III de su proyecto de artículos el término «cometidos», en vez de la palabra «funciones», debido a su carácter más concreto y más específico (*ibid.*, pág. 39, documento A/CONF.67/4, art. 51, párr. 2 del comentario).

[471] Disposición correspondiente de la Convención de Viena:

«*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 los demás Estados contratantes, a menos que el tratado así lo disponga.

»2. Cuando del número reducido de Estados negociadores y 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. 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.

»4. 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 otro Estado contratante constituirá al Estado autor de la reserva en parte en el tratado en relación con ese Estado si el tratado ya está en vigor o cuando entre en vigor para esos Estados;

»*b*) la objeción hecha por otro Estado contratante a una reserva no impedirá la entrada en vigor del tratado entre el Estado que haya hecho la objeción y el Estado autor de la reserva, a menos que el Estado autor de la objeción manifieste inequívocamente la intención contraria;

2. Cuando del objeto y del fin de un tratado entre varias organizaciones internacionales 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 entre varias organizaciones internacionales disponga otra cosa:

***a*) la aceptación de una reserva por otra organización contratante constituirá a la organización autora de la reserva en parte en el tratado en relación con esa otra organización contratante si el tratado ya está en vigor o cuando entre en vigor para esas organizaciones;**

***b*) la objeción hecha por otra organización contratante a una reserva no impedirá la entrada en vigor del tratado entre la organización que haya hecho la objeción y la organización autora de la reserva, a menos que la organización autora de la objeción manifieste inequívocamente la intención contraria;**

***c*) un acto por el que 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 otra organización contratante.**

4. Para los efectos de los párrafos 2 y 3, y a menos que el tratado entre varias organizaciones internacionales disponga otra cosa, se considerará que una reserva ha sido aceptada por una organización internacional cuando ésta 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) Para presentar con una redacción más clara las disposiciones que en el proyecto de artículos corresponden al artículo 20 de la Convención de Viena, éstas se han distribuido en dos artículos, 20 y 20 *bis*, según que se refieran a tratados entre varias organizaciones internacionales o a tratados entre Estados y una o varias organizaciones internacionales o entre organizaciones internacionales y uno o varios Estados.

2) Deben señalarse algunas diferencias respecto del artículo 20 de la Convención de Viena. En primer lugar, el título del artículo 20 no menciona las objeciones a las reservas, a las que ya se refiere el título del artículo 19 *ter*, pero el proyecto de artículo 20, como el artículo 20 de la Convención de Viena, menciona dos veces la cuestión de las objeciones a las reservas para que éstas queden reguladas por normas análogas.

»*c*) un acto por el que un Estado 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.

»5. Para los efectos de los párrafos 2 y 4, 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.»

3) En segundo lugar, el proyecto de artículo 20 no contiene disposiciones paralelas al párrafo 3 del artículo 20 de la Convención de Viena. En efecto, se podría imaginar una organización cuyos miembros fueran todos organizaciones internacionales, pero tal organización ya no correspondería a la definición de la organización internacional que se da en el apartado *i* del párrafo 1 del proyecto de artículo 2 [472]. La Comisión ha estimado que podía hacer caso omiso de una hipótesis tan especial, tanto más cuanto que no sería fácil hacer obligatoria sólo mediante una convención una norma análoga al párrafo 3 del artículo 20 de la Convención de Viena.

4) Por último, se ha simplificado el párrafo 2 eliminando toda referencia al número reducido de participantes en la negociación. 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 varias 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, puesto que estas últimas reúnen ya en su seno una pluralidad de Estados.

Artículo 20* bis. — *Aceptación de las reservas en el caso de tratados entre Estados y una o varias organizaciones internacionales o entre organizaciones internacionales y uno o varios Estados [473]

1. Una reserva expresamente autorizada por un tratado entre Estados y una o varias organizaciones internacionales o entre organizaciones internacionales y uno o varios Estados, o autorizada de otro modo, no exigirá, a menos que el tratado así lo disponga, la aceptación ulterior, según el caso, del Estado o los Estados contratantes o de la organización o las organizaciones contratantes.

2. Cuando del objeto y del fin de un tratado entre Estados y una o varias organizaciones internacionales o entre organizaciones internacionales y uno o varios Estados 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 formulada por un Estado o una organización internacional exigirá la aceptación de todas las partes.

3. En los casos no previstos en los párrafos precedentes y a menos que el tratado entre Estados y una o varias organizaciones internacionales o entre organizaciones internacionales y uno o varios Estados disponga otra cosa:

***a*) la aceptación de una reserva por un Estado o una organización contratantes constituirá al Estado o la organización autores de la reserva en parte en el tratado en**

[472] Véase la subsección 1 *supra*.

[473] Disposición correspondiente de la Convención de Viena: véase la nota 471 *supra*.

relación con el Estado o la organización aceptantes si el tratado ya está en vigor o cuando entre en vigor entre el Estado y la organización, entre los dos Estados o entre las dos organizaciones;

***b*) la objeción hecha por un Estado o una organización contratantes a una reserva no impedirá la entrada en vigor del tratado**

entre el Estado autor de la objeción y el Estado autor de la reserva,

entre el Estado autor de la objeción y la organización autora de la reserva,

entre la organización autora de la objeción y el Estado autor de la reserva, o

entre la organización autora de la objeción y la organización autora de la reserva,

a menos que el Estado o la organización autores de la objeción manifiesten inequívocamente la intención contraria;

***c*) un acto por el que un Estado o una organización manifieste su consentimiento en obligarse por un tratado y que contenga una reserva surtirá efecto en cuanto acepte la reserva al menos otro Estado u otra organización contratantes.**

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 contratante, sea un Estado o una organización, 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) Con relación al artículo precedente, el artículo 20 *bis* se distingue ante todo por las dificultades de redacción ocasionadas por el enunciado de los mismos principios aplicados a una situación mucho más complicada. En muchos casos, y en particular en el del párrafo 3, no se ha podido proponer una redacción que concilie la precisión y la elegancia. Quizá introduciendo nuevas definiciones en el artículo 2 del proyecto de artículos se podría aligerar el texto sin sacrificar su claridad; la Comisión se propone examinar ulteriormente este aspecto del problema, cuando proceda a la segunda lectura.

2) Pueden observarse las mismas diferencias respecto de la Convención de Viena que en el precedente artículo del proyecto. Sin embargo, si bien tampoco en este caso se ha propuesto ninguna disposición correspondiente al párrafo 3 del artículo 20 de la Convención de Viena, la participación de una organización internacional en calidad de miembro de una organización esencialmente constituida por Estados ha dejado de ser una hipótesis puramente teórica. Como había observado el Relator Especial en sus precedentes informes [474], existen ya casos en que una organización internacional participa, con una condición jurídica especial, en otra organización internacional, y así ocurre igualmente en las organizaciones nacidas de los convenios de productos básicos antes citados [475]. No obstante, aunque en los convenios más recientes la organización internacional es asimilada a una *parte en el tratado*, se le atribuye una condición jurídica particular como *miembro de la organización*. Por otra parte, cabe asimismo preguntarse si la definición de organización internacional del apartado *i* del párrafo 1 del artículo 2 [476], es decir, como organización intergubernamental exclusivamente, sería compatible con la presencia de algunas organizaciones internacionales en calidad de miembros entre el conjunto de los Estados [477].

3) Se advertirá finalmente que el criterio enunciado en el párrafo 2, en lo que concierne a los tratados respecto de los cuales una reserva exige la aceptación de todas las partes, se refiere al mantenimiento de todas las disposiciones del texto entre todas las partes, cualquiera que sea su número, mientras que el criterio enunciado en el párrafo 2 del artículo 19 *bis* en lo que respecta a la misma categoría de tratados, pero en relación con la posibilidad de *formular* reservas, se sitúa en otro plano: esta última disposición no se refiere a la cuestión de si las mismas normas son aplicables en las relaciones entre todas las partes, sino a la de si la participación de una organización determinada es indispensable para el objeto y el fin del tratado. En este caso, como se ha visto, esa organización sólo puede formular las reservas autorizadas expresamente o convenidas de otro modo [478].

[474] Véase, por ejemplo, *Anuario... 1972*, vol. II, pág. 209, documento A/CN.4/258, párr. 73 y nota 178.

[475] Véase *supra* art. 19 *bis*, párr. 5 del comentario.

[476] Véase la subsección 1 *supra*.

[477] En su informe sobre la labor realizada en su 26.º período de sesiones, la Comisión parece haberlo admitido [Véase *Anuario... 1974*, vol. II (primera parte), págs. 300 y 301, documento A/9610/Rev.1, cap. IV, secc. B., art. 2, párr. 7 del comentario.]

[478] El miembro de la Comisión que propuso un proyecto de artículos a tenor del cual las organizaciones internacionales nunca pueden formular más que las reservas autorizadas expresamente o convenidas de otro modo, ni formular objeciones, redactó un proyecto de artículo 20 que correspondía a los artículos 20 y 20 *bis* aprobados por la Comisión y que adaptaba el artículo 20 de la Convención de Viena a sus posiciones de principio en los términos siguientes (A/CN.4/L.253):

«*Artículo 20.—Aceptación de las reservas y objeción a las reservas*

»1. Una reserva expresamente autorizada por un tratado entre varias organizaciones internacionales o autorizada de otro modo no exigirá la aceptación ulterior de las demás organizaciones internacionales contratantes, a menos que el tratado así lo disponga.

»2. Una reserva expresamente autorizada por un tratado entre Estados y una o varias organizaciones internacionales o autorizada de otro modo no exigirá la aceptación ulterior de los demás Estados contratantes y la organización o las organizaciones contratantes o, según el caso, de los Estados contratantes y las demás organizaciones internacionales, a menos que el tratado así lo disponga.

»3. Una reserva expresamente autorizada por un tratado entre organizaciones internacionales y uno o varios Estados o autorizada de otro modo no exigirá la aceptación ulterior de las demás organizaciones internacionales contratantes y el Estado o los Estados contratantes o, según el caso, de las organizaciones internacionales contratantes y los demás Estados contratantes, a menos que el tratado así lo disponga.

»4. Cuando del número reducido de Estados negociadores y del objeto y del fin de un tratado entre Estados y una o varias organizaciones internacionales se desprenda que la aplicación del tratado entre todos los Estados partes es una de las condiciones esenciales del consentimiento de cada uno de ellos en obligarse por el tratado, una reserva formulada por un Estado exigirá la aceptación de todos los Estados partes.

»5. En los casos no previstos en los párrafos 2 y 4 y a menos que el tratado entre Estados y una o varias organizaciones internacionales disponga otra cosa:

Artículo 21. — Efectos jurídicos de las reservas y de las objeciones a las reservas [479]

1. Una reserva que sea efectiva con respecto a otra parte en el tratado de conformidad con los artículos 19, 19 *ter*, 20 y 23 en el caso de tratados entre varias organizaciones internacionales, o de conformidad con los artículos 19 *bis*, 19 *ter*, 20 *bis* y 23 *bis* en el caso de tratados entre Estados y una o varias organizaciones internacionales o entre organizaciones internacionales y uno o varios Estados:

***a*) modificará con respecto a la parte autora de la reserva en sus relaciones con esa otra parte las disposiciones del tratado a que se refiere 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 la parte autora 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 una parte que haya hecho una objeción a una reserva no se oponga a la entrada en vigor del tratado entre ella y la parte autora de la reserva, las disposiciones a que se refiere ésta no se aplicarán entre las dos partes en la medida determinada por la reserva.

Comentario

El artículo 21 recoge el texto del artículo 21 de la Convención de Viena adaptando su redacción a las diferentes categorías de tratados a que se refiere el presente proyecto de artículos, sin introducir modificaciones en cuanto al fondo [480].

Artículo 22. — Retiro de las reservas y de las objeciones a las reservas [481]

1. Salvo que el tratado entre varias organizaciones internacionales, entre Estados y una o varias organizaciones internacionales o entre organizaciones internacionales y uno o varios Estados disponga otra cosa, una reserva

»*a*) la aceptación de una reserva por otro Estado contratante constituirá al Estado autor de la reserva en parte en el tratado en relación con ese Estado si el tratado ya está en vigor o cuando entre en vigor para esos Estados;

»*b*) la objeción hecha por otro Estado contratante a una reserva no impedirá la entrada en vigor del tratado entre el Estado que haya hecho la objeción y el Estado autor de la reserva, a menos que el Estado autor de la objeción manifieste inequívocamente la intención contraria;

»*c*) un acto por el que un Estado 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.

»6. Para los efectos de los párrafos 4 y 5, y a menos que el tratado entre Estados y una o varias organizaciones internacionales 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.»

[479] Disposición correspondiente de la Convención de Viena:

«*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 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 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 que haya hecho una objeción a una reserva no se oponga a la entrada en vigor del tratado entre él y el Estado autor de la reserva, las disposiciones a que se refiera ésta no se aplicarán entre los dos Estados en la medida determinada por la reserva.»

[480] Tal es el caso también de la propuesta hecha por un miembro de la Comisión sobre bases diferentes de las adoptadas por ésta (A/CN.4/L.253):

«*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 el párrafo 1 del artículo 19, el párrafo 1 del artículo 20 y los párrafos 1, 5, 6 y 7 del artículo 23:

»*a*) modificará con respecto a la organización autora de la reserva en sus relaciones con esa otra parte las disposiciones del tratado entre varias organizaciones internacionales 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 la organización autora de la reserva.

»2. Una reserva que sea efectiva con respecto a otra parte en el tratado de conformidad con los párrafos 2, 3 y 4 del artículo 19, los párrafos 2, 4, 5 y 6 del artículo 20 y los párrafos 2, 4, 5, 6 y 7 del artículo 23:

»*a*) modificará con respecto al Estado o la organización internacional autor de la reserva en sus relaciones con esa otra parte las disposiciones del tratado entre Estados y una o varias organizaciones internacionales a que se refiere 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 la organización internacional autor de la reserva.

»3. Una reserva que sea efectiva con respecto a otra parte en el tratado de conformidad con el párrafo 5 del artículo 19, el párrafo 3 del artículo 20 y los párrafos 3, 4, 5, 6 y 7 del artículo 23:

»*a*) modificará con respecto a la organización internacional o el Estado autor de la reserva en sus relaciones con esa otra parte las disposiciones del tratado entre organizaciones internacionales y uno o varios Estados a que se refiere 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 la organización internacional o el Estado autor de la reserva.

»4. La reserva no modificará las disposiciones de los tratados a que se refieren los párrafos precedentes en lo que respecta a las otras partes en esos tratados en sus relaciones *inter se*.

»5. Cuando un Estado que haya hecho una objeción a una reserva no se oponga a la entrada en vigor del tratado entre Estados y una o varias organizaciones internacionales entre él y el Estado autor de la reserva, las disposiciones a que se refiere ésta no se aplicarán entre los dos Estados en la medida determinada por la reserva.»

[481] Disposición correspondiente de la Convención de Viena:

«*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 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 cuando ese Estado haya recibido la notificación;

(*Continúa en la página siguiente.*)

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 un tratado mencionado en el párrafo 1 disponga otra cosa, una objeción a una reserva podrá ser retirada en cualquier momento.

3. Salvo que un tratado entre varias organizaciones internacionales disponga o se haya convenido otra cosa:

***a*) el retiro de una reserva sólo surtirá efecto respecto de otra organización contratante cuando ésta haya recibido la notificación;**

***b*) el retiro de una objeción a una reserva sólo surtirá efecto cuando su notificación haya sido recibida por la organización internacional autora de la reserva.**

4. Salvo que un tratado entre Estados y una o varias organizaciones internacionales o entre organizaciones internacionales y uno o varios Estados disponga o se haya convenido otra cosa:

***a*) el retiro de una reserva sólo surtirá efecto respecto de un Estado o una organización contratantes cuando éstos hayan 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 internacional autores de la reserva.**

Comentario

El artículo 22 recoge el texto del artículo 22 de la Convención de Viena adaptando su redacción a las diferentes categorías de tratados a que se refiere el presente proyecto de artículos, sin introducir modificaciones en cuanto al fondo [482].

(Continuación de la nota 481.)

»*b*) el retiro de una objeción a una reserva sólo surtirá efecto cuando su notificación haya sido recibida por el Estado autor de la reserva.»

[482] Tal es el caso también de la propuesta hecha por un miembro de la Comisión sobre bases diferentes de las adoptadas por ésta (A/CN.4/L.253):

«*Artículo 22.—Retiro de las reservas y de las objeciones a las reservas*

»1. Salvo que el tratado entre varias organizaciones internacionales disponga otra cosa, una reserva podrá ser retirada en cualquier momento y no se exigirá para su retiro el consentimiento de la organización internacional que la haya aceptado.

»2. Salvo que el tratado entre Estados y una o varias organizaciones internacionales 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.

»3. Salvo que el tratado entre organizaciones internacionales y uno o varios Estados disponga otra cosa, una reserva podrá ser retirada en cualquier momento y no se exigirá para su retiro el consentimiento de la organización o del Estado que la haya aceptado.

»4. Salvo que el tratado entre Estados y una o varias organizaciones internacionales disponga otra cosa, una objeción a una reserva podrá ser retirada en cualquier momento.

»5. Salvo que los tratados a que se refieren los párrafos 1, 2 y 3 dispongan otra cosa o se haya convenido en otra cosa, el retiro de una reserva sólo surtirá efecto respecto de otro Estado contratante o de otra organización contratante cuando ese Estado o esa organización internacional haya recibido la notificación.

»6. Salvo que el tratado entre Estados y una o varias organizaciones internacionales disponga otra cosa o se haya convenido en otra cosa, el retiro de una objeción a una reserva sólo surtirá efecto cuando su notificación haya sido recibida por el Estado autor de la reserva.»

Artículo 23. — Procedimiento relativo a las reservas en los tratados entre varias organizaciones internacionales [483]

1. En el caso de un tratado entre varias organizaciones internacionales, la reserva, la aceptación expresa de una reserva y la objeción a una reserva habrán de formularse por escrito y comunicarse a las organizaciones contratantes y a las demás organizaciones internacionales facultadas para llegar a ser partes en el tratado.

2. Cuando se formule una reserva en el momento de la firma de un tratado entre varias organizaciones internacionales a reserva de la confirmación formal, aceptación o aprobación de dicho tratado, tal reserva habrá de ser confirmada formalmente por la organización autora 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 hecha 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

Se han tomado las disposiciones del artículo 23 de la Convención de Viena, adaptando su redacción a las diferentes categorías de tratados a que se refiere el presente proyecto de artículos sin introducir modificaciones en cuanto al fondo, pero distribuyendo, para aligerar el texto, los párrafos pertinentes en dos artículos separados, el artículo 23 y el artículo 23 *bis*, según se refieren a tratados entre varias organizaciones internacionales o a tratados entre Estados y una o varias organizaciones internacionales o entre organizaciones internacionales y uno o varios Estados.

Artículo 23* bis. — *Procedimiento relativo a las reservas en los tratados entre Estados y una o varias organizaciones internacionales o entre organizaciones internacionales y uno o varios Estados [484]

1. En el caso de un tratado entre Estados y una o varias organizaciones internacionales o entre organizaciones internacionales y uno o varios Estados, la reserva, la aceptación expresa de una reserva y la objeción a una

[483] Disposición correspondiente de la Convención de Viena:

«*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 los demás Estados 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, aceptación o aprobación, habrá de ser confirmada formalmente por el Estado 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 hecha 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.»

[484] Disposición correspondiente de la Convención de Viena: véase la nota 483 *supra*.

reserva habrán de formularse por escrito y comunicarse a los Estados y a las organizaciones contratantes y a los demás Estados y organizaciones internacionales facultados para llegar a ser partes en el tratado.

2. Cuando se formule una reserva en el momento de la firma de un tratado mencionado en el párrafo 1 por un Estado a reserva de la ratificación, aceptación o aprobación de dicho tratado o por una organización internacional a reserva de la confirmación formal, aceptación o aprobación de dicho tratado, tal reserva habrá de ser confirmada formalmente por el Estado o por la organización internacional autores 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 hecha 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

Se han tomado las disposiciones del artículo 23 de la Convención de Viena, adaptando su redacción a las diferentes categorías de tratados a que se refiere el presente proyecto de artículos sin introducir modificaciones en cuanto al fondo, pero distribuyendo, para aligerar el texto, los párrafos pertinentes en dos artículos separados, el artículo 23 y el artículo 23 *bis*, según se refieran a tratados entre varias organizaciones internacionales o a tratados entre Estados y una o varias organizaciones internacionales o entre organizaciones internacionales y uno o varios Estados [485].

SECCIÓN 3.—ENTRADA EN VIGOR Y APLICACIÓN PROVISIONAL DE LOS TRATADOS

Artículo 24. — Entrada en vigor de los tratados entre organizaciones internacionales [486]

1. Un tratado entre organizaciones internacionales entrará en vigor de la manera y en la fecha que en él se disponga o que acuerden las organizaciones negociadoras.

2. A falta de esa disposición o acuerdo, un tratado entre organizaciones internacionales entrará en vigor tan pronto como haya constancia del consentimiento de todas las organizaciones negociadoras en obligarse por el tratado.

3. Cuando el consentimiento de una organización internacional en obligarse por un tratado entre organizaciones internacionales se haga constar en una fecha posterior a la de la entrada en vigor de dicho tratado, éste entrará en vigor con relación a esa organización en dicha fecha, a menos que el tratado disponga otra cosa.

4. Las disposiciones de un tratado entre organizaciones internacionales que regulen la autenticación de su texto, la constancia del consentimiento de las organizaciones internacionales 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.

Comentario

Para mayor claridad del texto, las disposiciones que corresponden al artículo 24 de la Convención de Viena son objeto de dos artículos separados y simétricos, los artículos 24 y 24 *bis*, en los que sólo se han introducido, en relación con la Convención de Viena, las modificaciones de forma que exigía la consideración de las dos categorías de acuerdos a que se dedican los presentes artículos. Concluida la sección dedicada a las reservas, se puede volver a utilizar, para designar las dos categorías de tratados, la terminología más general establecida en el apartado *a* del párrafo 1 del artículo 2 [487], en el que

[485] La propuesta hecha por un miembro de la Comisión sobre bases diferentes de las adoptadas por ésta no comprende más que un solo artículo que corresponde a los artículos del proyecto 23 y 24 *bis* (A/CN.4/L.253):

«*Artículo 23.—Procedimiento relativo a las reservas*

»1. En el caso de un tratado entre varias organizaciones internacionales, la reserva y la aceptación expresa de una reserva habrán de formularse por escrito y comunicarse a las organizaciones contratantes y a las demás organizaciones internacionales facultadas para llegar a ser partes en el tratado.

»2. En el caso de un tratado entre Estados y una o varias organizaciones internacionales, 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, a los demás Estados facultados para llegar a ser partes en el tratado y a las organizaciones contratantes.

»3. En el caso de un tratado entre organizaciones internacionales y uno o varios Estados, la reserva y la aceptación expresa de una reserva habrán de formularse por escrito y comunicarse a las organizaciones contratantes, a las demás organizaciones internacionales facultadas para llegar a ser partes en el tratado y a los Estados contratantes.

»4. La reserva que se formule en el momento de la firma del tratado a que se refieren los párrafos 2 y 3 y que haya de ser objeto de ratificación, aceptación o aprobación, habrá de ser confirmada formalmente por el Estado 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.

»5. La reserva que se formule en el momento de la firma del tratado a que se refieren los párrafos 1, 2 y 3 y que haya de ser objeto de confirmación formal, aceptación o aprobación, habrá de ser confirmada formalmente por la organización internacional autora 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.

»6. La aceptación expresa de una reserva o la objeción hecha a una reserva, anteriores a la confirmación de la misma, no tendrán que ser a su vez confirmadas.

»7. El retiro de una reserva o de una objeción a una reserva habrá de formularse por escrito.»

[486] Disposición correspondiente de la Convención de Viena:

«*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 los Estados negociadores.

»2. A falta de tal disposición o acuerdo, el tratado entrará en vigor tan pronto como haya constancia del consentimiento de todos los Estados negociadores en obligarse por el tratado.

»3. Cuando el consentimiento de un Estado en obligarse por un tratado se haga constar en una fecha posterior a la de la entrada en vigor de dicho tratado, éste entrará en vigor con relación a ese Estado 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 de los Estados 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.»

[487] Véase la subsección 1 *supra*.

se distinguen los tratados entre uno o varios Estados y una o varias organizaciones internacionales y los tratados entre organizaciones internacionales.

Artículo 24 bis. — *Entrada en vigor de los tratados entre uno o varios Estados y una o varias organizaciones internacionales* [488]

1. Un tratado entre uno o varios Estados y una o varias organizaciones internacionales entrará en vigor de la manera y en la fecha que en él se disponga o que acuerden el Estado o los Estados y la organización o las organizaciones negociadores.

2. A falta de esa disposición o acuerdo, un tratado entre uno o varios Estados y una o varias organizaciones internacionales entrará en vigor tan pronto como haya constancia del consentimiento de todos los Estados y organizaciones negociadores en obligarse por el tratado.

3. Cuando 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 se haga constar en una fecha posterior a la de 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 entre uno o varios Estados y una o varias organizaciones internacionales que regulen la autenticación de su texto, la constancia del consentimiento del Estado o los Estados y de la organización o las organizaciones internacionales 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.

Comentario

Las observaciones relativas al artículo 24 son también válidas para el artículo 24 *bis*.

Artículo 25. — Aplicación provisional de los tratados entre organizaciones internacionales [489]

1. Un tratado entre organizaciones internacionales o una parte de tal tratado se aplicará provisionalmente antes de su entrada en vigor:

***a*) si el propio tratado así lo dispone; o**

***b*) si las organizaciones negociadoras han convenido en ello de otro modo.**

2. La aplicación provisional de un tratado entre organizaciones internacionales o de una parte de tal tratado respecto de una organización internacional terminará si ésta notifica a las demás organizaciones internacionales entre las 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 hayan convenido otra cosa al respecto.

Comentario

Para mayor claridad del texto, las disposiciones que corresponden al artículo 25 de la Convención de Viena son objeto de dos artículos separados y simétricos, los artículos 25 y 25 *bis*, en los que sólo se han introducido, en relación con la Convención de Viena, las modificaciones de forma que exigía la consideración de las dos categorías de acuerdos a que se dedican los presentes artículos.

Artículo 25 bis. — *Aplicación provisional de los tratados entre uno o varios Estados y una o varias organizaciones internacionales* [490]

1. Un tratado entre uno o varios Estados y una o varias organizaciones internacionales o una parte de tal tratado se aplicará provisionalmente antes de su entrada en vigor:

***a*) si el propio tratado así lo dispone; o**

***b*) si el Estado o Estados y la organización o las organizaciones negociadores han convenido en ello de otro modo.**

2. Salvo que un tratado entre uno o varios Estados y una o varias organizaciones internacionales disponga o el Estado o Estados y la organización o las organizaciones negociadores hayan convenido otra cosa al respecto:

***a*) la aplicación provisional del tratado o de una parte de él respecto de un Estado terminará si éste notifica a los demás Estados, a la organización o a las organizaciones internacionales entre los cuales el tratado se aplica provisionalmente su intención de no llegar a ser parte en el mismo;**

***b*) la aplicación provisional del tratado o de una parte de él respecto de una organización internacional terminará si ésta notifica a las demás organizaciones internacionales, al Estado o Estados entre los cuales el tratado se aplica provisionalmente su intención de no llegar a ser parte en el mismo.**

Comentario

Las observaciones relativas al artículo 25 son también válidas para el artículo 25 *bis*.

PARTE III

OBSERVANCIA, APLICACIÓN E INTERPRETACIÓN DE LOS TRATADOS

SECCIÓN 1.—OBSERVANCIA DE LOS TRATADOS

Artículo 26. — **Pacta sunt servanda** [491]

Todo tratado en vigor obliga a las partes y debe ser cumplido por ellas de buena fe.

[488] Disposición correspondiente de la Convención de Viena: véase la nota 486 *supra*.

[489] Disposición correspondiente de la Convención de Viena:

«*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 los Estados negociadores han convenido en ello de otro modo.

»2. La aplicación provisional de un tratado o de una parte de él respecto de un Estado terminará si éste notifica 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 los Estados negociadores hayan convenido otra cosa al respecto.»

[490] Disposición correspondiente de la Convención de Viena: véase la nota 489 *supra*.

[491] Título y texto idénticos a los del artículo 26 de la Convención de Viena.

Comentario

El único comentario que cabe hacer al presente texto 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.

Artículo 2. — Términos empleados

1. Para los efectos de los presentes artículos:

[...]

***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 [492].**

Comentario

1) Hasta la aprobación del proyecto de artículo 27, la Comisión había utilizado la expresión «normas de una organización internacional» como equivalente, para las organizaciones internacionales, a la expresión «derecho interno de un Estado» para los Estados [493]. Se había inspirado a este respecto en el artículo 5 de la Convención de Viena y había utilizado la expresión en el párrafo 2 del artículo 2 y en el artículo 6 del proyecto [494], pero hasta ahora no había estimado necesario definirla.

2) En los debates relativos al párrafo 2 del artículo 27, se señaló que convendría dar una definición y, en particular, referirse a la formulada recientemente en el apartado 34 del párrafo 1 del artículo 1 de la Convención de Viena sobre la representación de los Estados en sus relaciones con las organizaciones internacionales de carácter universal [495]. En consecuencia, la Comisión aprobó el presente proyecto de artículo, que reproduce exactamente la definición que se da en esa Convención *.

3) No se trata más que de una solución provisional, que deberá ser reexaminada ulteriormente a la luz de todas las disposiciones del proyecto de artículos en que se utilice esa expresión. La adaptación de esta definición al conjunto del proyecto de artículos plantea desde ahora algunas cuestiones que habrán de aclararse más tarde. Algunos miembros de la Comisión señalaron, en particular, que quizás no fuera muy correcto, en el contexto del presente proyecto de artículos, colocar en el mismo plano los instrumentos constitutivos y las demás reglas de la organización, como se desprende del comentario al artículo 27, que figura a continuación [496].

Artículo 27. — El derecho interno del Estado y las reglas de la organización internacional y la observancia de los tratados [497]

1. Un Estado parte en un tratado entre uno o varios Estados y una o varias organizaciones internacionales no podrá invocar las disposiciones de su derecho interno como justificación del incumplimiento del tratado.

2. Una organización internacional parte en un tratado no podrá invocar las reglas de la organización como justificación del incumplimiento del tratado, 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.

3. Los párrafos precedentes se entenderán sin perjuicio de lo dispuesto en [el artículo 46].

Comentario

1) Desde un punto de vista de pura forma, la elaboración de un proyecto de artículo que constituyera una transposición, en relación con los tratados a que se refiere el presente proyecto, del artículo 27 de la Convención de Viena debería haber llevado rápidamente a proponer tres párrafos dedicados, respectivamente, al caso de los Estados, al de las organizaciones internacionales y a la reserva relativa al artículo 46, común a los dos casos.

2) Pronto se puso de manifiesto, sin embargo, que el caso de las organizaciones internacionales planteaba a algunos miembros de la Comisión graves dificultades. Estos estimaban, en efecto, que las «reglas de la organización», entendidas según la nueva definición del apartado *j* del párrafo 1 del artículo 2, no eran equiparables al derecho interno del Estado, por cuanto tales reglas eran normas de derecho internacional; los tratados celebrados por una organización internacional para la aplicación de esas reglas, lejos de estar exentos de la observancia de las mismas, debían estar subordinados a ellas, de suerte que, según por lo menos una de las opiniones expresadas, la organización internacional debía tener derecho a modificar esos tratados siempre que ello fuera necesario para el ejercicio legítimo y armonioso de sus funciones. Se adujeron diversos ejemplos. Así, las resoluciones del Consejo de Seguridad relativas al envío de fuerzas para el mantenimiento de la paz podían dar lugar a tratados entre ciertos Estados y las Naciones Unidas, pero ninguno de esos tratados podía impedir que el Consejo modificase las resoluciones adoptadas. Asimismo, una organización podía obligarse por tratado a proporcionar determinada asistencia a un Estado, pero ese tratado no podía impedir a la organización suspender o poner término a la asistencia en caso de que la organiza-

* En el texto español de esa Convención se utiliza el término «reglas».

[492] Disposición nueva con respecto a la Convención de Viena.

[493] Véase *Anuario... 1974*, vol. II (primera parte), págs. 301 y 302, documento A/9610/Rev.1, cap. IV, secc. B, art. 2 (párr. 2), párrs. 14 y ss. del comentario.

[494] Véase la subsección 1 *supra*.

[495] Para la referencia, véase la nota 470 *supra*.

[496] Cabe añadir asimismo que se plantea la cuestión de si los tratados celebrados por una organización forman también parte de las «reglas de la organización» (véase *Anuario... 1975*, vol. II, pág. 42, documento A/CN.4/285, art. 27, párr. 4 del comentario), así como la de si existe alguna diferencia entre una «práctica establecida» y una «práctica» [véase *Anuario... 1972*, vol. II, pág. 201, documento A/CN.4/258, párr. 51; y *Anuario... 1974*, vol. II (primera parte), págs. 304 y 305, documento A/9610/Rev.1, cap. IV, secc. B, art. 6, párr. 6 del comentario].

[497] Disposición correspondiente de la Convención de Viena:

«*Artículo 27.—El derecho interno y la observancia de los tratados*

»Una parte no podrá invocar las disposiciones de su derecho interno como justificación del incumplimiento de un tratado. Esta norma se entenderá sin perjuicio de lo dispuesto en el artículo 46.»

ción decidiese que el Estado había incumplido sus obligaciones concernientes, por ejemplo, al respeto de los derechos humanos. Otro miembro de la Comisión manifestó una opinión contraria a esta tesis; a su juicio, las organizaciones internacionales no quedaban menos vinculadas que los Estados por los tratados en los que eran partes y, por lo tanto, no podían modificar sus resoluciones ni adoptar otras medidas que les eximiesen de sus obligaciones internacionales sin empeñar su responsabilidad en derecho internacional.

3) La Comisión celebró un amplio cambio de impresiones acerca de estas cuestiones, lo que permitió dejar claramente sentados algunos puntos. Otros aspectos dieron lugar a divergencias de opinión que persistieron hasta el final, aunque todos los miembros de la Comisión aceptaron en último término, como solución de transacción y en primera lectura, el texto del artículo 27 del proyecto.

4) Un primer punto es indudable: el artículo 27 de la Convención de Viena corresponde más bien al régimen de la responsabilidad internacional que al derecho de los tratados. Aparece, por lo tanto, como una referencia incompleta a problemas que la Convención no pretende tratar (artículo 73) [498], por más que algunos de sus artículos no dejen de guardar relación con cuestiones de responsabilidad (por ejemplo, los artículos 18, 48, 49, 50, 60, etc.). De ello se deduce que no se puede pretender que el artículo 27 proporcione una solución a todas las cuestiones que plantean las normas de la responsabilidad internacional, ni que la transposición de ese artículo al caso de las organizaciones internacionales permita hallar tal solución. Un Estado, acogiéndose a los principios de la responsabilidad internacional, puede invocar un hecho ilícito de otro Estado para negar a éste el beneficio del cumplimiento de un tratado. Una organización internacional puede negar a un Estado contratante el beneficio del cumplimiento de un tratado si ese Estado ha cometido, con respecto a la organización internacional, un hecho ilícito, ya consista éste en la violación del tratado o de una norma general del derecho internacional *o en la violación de las reglas de la organización, si el Estado es además miembro de ella.* He aquí un caso muy claro en el que una organización internacional puede invocar las reglas de la organización, o más bien la violación de tales reglas, como hecho que justifica a su vez el incumplimiento de un tratado. No obstante, se trata en ese caso de la acción de las normas de la responsabilidad que, a tenor del artículo 73 de la Convención de Viena, debe quedar plenamente reservada.

5) Un segundo punto igualmente indiscutible es el de que, en el contexto del artículo 27, no se toma en consideración más que un tratado válido, regularmente celebrado. Fuera de esta hipótesis, en efecto, se trata de una cuestión de nulidad y no de responsabilidad internacional [499]. El problema se hace así mucho más concreto. Cada organización tiene fijados ciertos límites en lo que concierne a los tratados que puede celebrar relativos al ejercicio de sus funciones y sus poderes. Si se rebasan esos límites, se plantea la cuestión de la validez de los tratados; si se respetan, los tratados son válidos [500]. Así pues, debe admitirse, en la medida que se determine para cada organización, la posibilidad de que una organización se obligue por un tratado en lo que se refiere al ejercicio de sus funciones y sus poderes. No admitirlo sería sencillamente negar a la organización el derecho a obligarse sino en virtud de una cláusula puramente potestativa. Hay que reconocer, sin embargo, que la determinación con respecto a cada organización del margen de libertad para obligarse puede ser una cuestión delicada.

6) Llegados a este punto se hace patente el significado de la solución de transacción aceptada por todos los miembros de la Comisión, con sujeción a ciertas reservas que se examinarán más adelante. En efecto, si bien la organización dispone constitucionalmente de cierto margen de libertad para obligarse por un tratado en el ejercicio de sus funciones, es necesario además que sea manifiesto que el tratado que celebra tiene efectivamente ese objeto y ese fin, lo cual depende esencialmente de la voluntad de las partes en el tratado, de su intención. Caben dos supuestos. En el primero, la organización adopta libre y unilateralmente, en forma de una resolución de uno de sus órganos, una decisión que se reserva el derecho de revocar y modificar unilateralmente, pero, con el único objeto de dar cumplimiento a esa resolución, celebra un tratado que así depende totalmente de ella y cuyo destino sigue automáticamente [501]. En el segundo,

[498] El artículo 27 es el resultado de una enmienda (A/CONF.39/C.1/L.181) examinada durante la Conferencia sobre el derecho de los tratados [véase *Documentos Oficiales de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Derecho de los Tratados, primer período de sesiones, Actas resumidas de las sesiones plenarias y de las sesiones de la Comisión Plenaria* (publicación de las Naciones Unidas, N.º de venta: S.68.V.7), págs. 166 a 174, 28.ª sesión de la Comisión Plenaria, párr. 58, y 29.ª sesión, párr. 76], y aprobada no sin que antes el Consultor Técnico hubiera vacilado en aceptar un texto que concernía sobre todo a la esfera de la responsabilidad internacional (*ibid.*, pág. 174, 29.ª sesión de la Comisión Plenaria, párr. 73). Ese texto, después de su examen por el Comité de Redacción, fue aprobado como artículo distinto y separado del artículo 23 (que había pasado a ser el artículo 26) porque no podía ponerse sobre un pie de igualdad con la regla *pacta sunt servanda* (*ibid.*, págs. 470 y 471, 72.ª sesión de la Comisión Plenaria, párrs. 29 a 48).

[499] Con todo, el problema se complica un poco debido a la reserva expresa relativa al artículo 46, reserva que se introdujo en el artículo 27 por iniciativa del Comité de Redacción de la Conferencia sobre el derecho de los tratados (véase la nota 498 *supra*). Aunque la Comisión no haya determinado aún en relación con los tratados entre uno o varios Estados y una o varias organizaciones internacionales el alcance del artículo 46, cabe suponer que la eficacia de una objeción de inconstitucionalidad opuesta por una organización internacional respecto de un tratado concertado por ella *con un Estado miembro* será muy fuerte, ya que debe suponerse que un Estado miembro conoce perfectamente las reglas relativas a la constitucionalidad de los tratados celebrados por una organización de la que es miembro.

[500] Esta cuestión será examinada ulteriormente por la Comisión.

[501] Este supuesto es concebible igualmente en el caso de un tratado entre Estados. He aquí dos ejemplos. La Constitución de un Estado concede el derecho de voto a los nacionales aun cuando residan en el extranjero; para el cumplimiento de esta disposición el Estado celebra un tratado con otro Estado. O bien, una ley nacional concede ciertas ventajas a los extranjeros residentes en el país y que reúnen ciertas condiciones; el Estado celebra tratados en virtud de los cuales se determina el régimen de las pruebas y certificaciones administrativas del país de origen que permitirán a esos extranjeros obtener fácilmente en la práctica el beneficio de las ventajas previstas por la ley nacional: los tratados celebrados a estos efectos no dan origen a ninguna consolidación internacional de la ley nacional.

la organización se obliga a tenor de lo dispuesto en el tratado, que no es puramente una medida de ejecución de una resolución de la organización. Como por hipótesis ambas soluciones son posibles, la libre decisión de las partes es la que determina cuál de ellas es la aplicable: el problema, por lo tanto, se reduce simplemente al de la interpretación de un tratado [502] en función de una libre decisión, es decir, de la intención de las partes.

7) Sin embargo, al llegar a este punto fue cuando, aun considerando el proyecto de artículo como una solución de transacción aceptable en primera lectura, algunos miembros de la Comisión expresaron opiniones bastante divergentes. Según una opinión, hubiera sido preferible suprimir en el párrafo 2 la referencia a la intención de las partes, ya que no era tanto de la intención de las partes como de la interpretación de las reglas de la organización de lo que se trataba y que incumbía exclusivamente a la organización interpretar tales reglas. Según otra opinión, el artículo 27 versaba íntegramente sobre normas generales del derecho de los tratados concernientes a la capacidad de las organizaciones internacionales y a las reglas de interpretación de los tratados. Era, por lo tanto, inútil formular el párrafo 2 de modo que incluyera una aparente excepción a la norma enunciada: ese párrafo debía tener la misma estructura que el párrafo 1. Por el contrario, hubiera sido necesario hacer remisión, no sólo al artículo 46, sino también a otros artículos, como los artículos 6 y 31, y reservar en términos más explícitos todo el régimen de la responsabilidad. Se expresaron asimismo otros puntos de vista sobre distintos aspectos del problema; por ejemplo, se señaló que la referencia a la intención de las partes era insuficiente y que había que recurrir a un sistema de presunciones. También se señaló que de hecho (y a veces expresamente) los cambios de impresiones celebrados en la Comisión habían girado sobre todo en torno a las Naciones Unidas y que si se hubiera tenido también presente el caso de las organizaciones regionales, el debate hubiera podido tomar otro sesgo. No obstante, la mayoría de los miembros de la Comisión consideró que la solución propuesta no carecía de mérito, incluso por encima del valor de transacción que representaba para algunos de ellos.

SECCIÓN 2.—APLICACIÓN DE LOS TRATADOS

Artículo 28. — Irretroactividad de los tratados [503]

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 para esa parte ni de ninguna situación que en esa fecha haya dejado de existir, salvo que una intención diferente se desprenda del tratado o conste de otro modo.

Comentario

No hay en el mecanismo ni en el régimen de los tratados objeto del presente proyecto de artículos razón alguna que aconseje apartarse del texto de la Convención de Viena.

Artículo 29. — Ambito territorial de los tratados entre uno o varios Estados y una o varias organizaciones internacionales [504]

Un tratado entre uno o varios Estados y una o varias organizaciones internacionales será obligatorio para cada uno de los Estados partes por lo que respecta a la totalidad de su territorio, salvo que una intención diferente se desprenda de él o conste de otro modo.

Comentario

1) El artículo 29 de la Convención de Viena, que emana del proyecto de la Comisión de Derecho Internacional y de una enmienda aprobada por la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Derecho de los Tratados, enuncia un principio esencial: en virtud de sus compromisos internacionales, un Estado queda obligado de un modo indivisible en todos sus elementos.

2) Este principio puede hacerse extensivo sin dificultad, con algunos cambios de redacción, a las obligaciones de los Estados en los tratados entre uno o varios Estados y una o varias organizaciones internacionales, pero ¿cabe imaginar una disposición simétrica en lo relativo a las obligaciones de las organizaciones internacionales? No obstante cierta desenvoltura terminológica que admite a veces referencias al «territorio» [505] de una organización internacional, no se puede hablar del «territorio», en el sentido propio del término, de una organización internacional. Como no es posible referirse al territorio de las organizaciones y como hay que tener en cuenta la diversidad de las situaciones que pueden corresponder a las múltiples funciones de las organizaciones internacionales, se ha considerado preferible no tratar de elaborar una fórmula que sería demasiado rígida o demasiado restringida. Afirmar que, en el caso de una organización internacional parte en un tratado, el ámbito de aplicación del tratado se extiende a la totalidad del territorio de los Estados miembros de esa organización equivaldría a apartarse del texto del artículo 29 de la Convención de Viena para plantear la cuestión del ámbito de aplicación de un tratado, que esa Convención no trata expresamente.

3) En realidad, un problema comparable al que concierne a los Estados, que podría plantearse para las organizaciones internacionales en términos diferentes y, sin embargo, simétricos, es el de la extensión de los tratados celebrados por una organización internacional a todas las

[502] Si la interpretación no llevara a optar entre dos soluciones igualmente posibles respecto de la constitucionalidad del compromiso, sino que ofreciera una opción entre una interpretación que llevaría a un compromiso inconstitucional, por una parte, y una interpretación que llevaría a un compromiso jurídicamente válido, por otra, debería preferirse esta última aunque redujera el alcance del compromiso.

[503] Título y texto idénticos a los del artículo 28 de la Convención de Viena.

[504] Disposición correspondiente de la Convención de Viena:

«*Artículo 29.—Ambito territorial de los tratados*

»Un tratado será obligatorio para cada una de las partes por lo que respecta a la totalidad de su territorio, salvo que una intención diferente se desprenda de él o conste de otro modo.»

[505] «Territorio postal» [Constitución de la UPU, artículo 1 (Naciones Unidas, *Recueil des Traités*, vol. 611, pág. 14)], «territorio de la Comunidad» (Cour de justice des Communautés européennes, *Recueil de la jurisprudence de la Cour, 1974-8*, Luxemburgo, vol. XX, pág. 1421) y otros casos relativos, por ejemplo, al «territorio de la Unión Aduanera».

entidades, órganos subsidiarios, órganos adscritos y organismos anexos que gravitan en torno a la organización internacional y están más o menos íntimamente incorporados a la misma. En efecto, sería útil precisar que, salvo que haya clara constancia de una indicación en contrario, cuando una organización internacional se obliga por un tratado, obliga igualmente al conjunto de esos organismos. Inversamente, un tratado celebrado en nombre de un órgano subsidiario debería obligar también a toda la organización. Pero, como ya se indicó en otro lugar [506], se trata de una materia en la que ni los conceptos, ni el vocabulario, ni la práctica de las organizaciones internacionales se han concretado, y ha parecido más razonable soslayar un problema que aún no está bastante maduro para ser objeto de codificación.

Artículo 30. — Aplicación de tratados sucesivos concernientes a la misma materia [507]

1. Los derechos y las obligaciones de los Estados y de las organizaciones internacionales partes en tratados sucesivos concernientes a la misma materia se determinarán conforme a los párrafos siguientes.

2. Cuando un tratado especifique que está subordinado a un tratado anterior o posterior o que no debe ser considerado incompatible con ese otro tratado, prevalecerán las disposiciones de este último.

3. Cuando todas las partes en el tratado anterior sean también partes en el tratado posterior pero el tratado anterior no quede terminado [ni su aplicación suspendida conforme al artículo 59], el tratado anterior se aplicará únicamente en la medida en que sus disposiciones sean compatibles con las del tratado posterior.

4. Cuando las partes en el tratado anterior no sean todas ellas partes en el tratado posterior:

***a*) en las relaciones entre dos Estados, entre dos organizaciones internacionales o entre un Estado y una organización internacional partes en ambos tratados, se aplicará la norma enunciada en el párrafo 3;**

***b*) en las relaciones entre un Estado que sea parte en ambos tratados y un Estado que sólo lo sea en uno de ellos, en las relaciones entre un Estado que sea parte en ambos tratados y una organización internacional que sólo lo sea en uno de ellos, en las relaciones entre una organización internacional que sea parte en ambos tratados y una organización internacional que sólo lo sea en uno de ellos y en las relaciones entre una organización internacional que sea parte en ambos tratados y un Estado que sólo lo sea en uno de ellos, los derechos y obligaciones recíprocos se regirán por el tratado que vincule a las dos partes.**

5. El párrafo 4 [se aplicará sin perjuicio de lo dispuesto en el artículo 41 y] no prejuzgará [ninguna cuestión de terminación o suspensión de la aplicación de un tratado conforme al artículo 60 ni] ninguna cuestión de responsabilidad en que pueda incurrir un Estado o una organización internacional por la celebración o aplicación de un tratado cuyas disposiciones sean incompatibles con las obligaciones contraídas con respecto a un Estado o una organización internacional que no sea parte en dicho tratado, en virtud de otro tratado.

6. Los párrafos precedentes se entenderán sin perjuicio de lo dispuesto en el Artículo 103 de la Carta de las Naciones Unidas.

Comentario

1) La adopción, con respecto a los tratados que son objeto del presente proyecto de artículos, de un texto análogo al artículo 30 de la Convención de Viena sólo suscitó una cuestión de fondo que la Comisión examinó sin llegar a zanjarla y que no resuelve el proyecto de artículo 30 que presenta. El artículo 30 de la Convención de Viena comienza con una reserva: «Sin perjuicio de lo dispuesto en el Artículo 103 de la Carta de las Naciones Unidas...» Esta disposición, indiscutible en lo que concierne a los Estados, ¿podía hacerse extensiva a las organizaciones internacionales? El Artículo 103 dispone lo siguiente:

> En caso de conflicto entre las obligaciones contraídas por los Miembros de las Naciones Unidas en virtud de la presente Carta y sus obligaciones contraídas en virtud de cualquier otro convenio internacional, prevalecerán las obligaciones impuestas por la presente Carta.

En la Comisión se sostuvieron dos tesis. Según la primera, esa disposición se extiende tanto a las organizaciones internacionales como a los Estados, porque la composición de las Naciones Unidas es casi universal, porque las organizaciones internacionales constituyen instrumentos de acción colectiva de los Estados y porque es inconcebible que los Estados se liberen, para una acción colectiva, de las limitaciones impuestas a cada uno de ellos individualmente. Según la otra tesis, como el texto del Artículo 103 no menciona las organizaciones internacionales, éstas pueden celebrar cualquier acuerdo sin que hayan de tener en cuenta la Carta, en la que no son ni pueden ser

---

[506] *Anuario... 1973*, vol. II, pág. 86, documento A/CN.4/271, párrs. 65 a 68.

[507] Disposición correspondiente de la Convención de Viena:

«*Artículo 30.—Aplicación de tratados sucesivos concernientes a la misma materia*

»1. Sin perjuicio de lo dispuesto en el Artículo 103 de la Carta de las Naciones Unidas, los derechos y las obligaciones de los Estados partes en tratados sucesivos concernientes a la misma materia se determinarán conforme a los párrafos siguientes.

»2. Cuando un tratado especifique que está subordinado a un tratado anterior o posterior o que no debe ser considerado incompatible con ese otro tratado, prevalecerán las disposiciones de este último.

»3. Cuando todas las partes en el tratado anterior sean también partes en el tratado posterior pero el tratado anterior no quede terminado ni su aplicación suspendida conforme al artículo 59, el tratado anterior se aplicará únicamente en la medida en que sus disposiciones sean compatibles con las del tratado posterior.

»4. Cuando las partes en el tratado anterior no sean todas ellas partes en el tratado posterior:

»*a*) en las relaciones entre los Estados partes en ambos tratados, se aplicará la norma enunciada en el párrafo 3;

»*b*) en las relaciones entre un Estado que sea parte en ambos tratados y un Estado que sólo lo sea en uno de ellos, los derechos y obligaciones recíprocos se regirán por el tratado en el que los dos Estados sean partes.

»5. El párrafo 4 se aplicará sin perjuicio de lo dispuesto en el artículo 41 y no prejuzgará ninguna cuestión de terminación o suspensión de la aplicación de un tratado conforme al artículo 60 ni ninguna cuestión de responsabilidad en que pueda incurrir un Estado por la celebración o aplicación de un tratado cuyas disposiciones sean incompatibles con las obligaciones contraídas con respecto a otro Estado en virtud de otro tratado.»

partes. Prescindiendo de la oposición radical entre esas dos tesis, algunos miembros estimaron que no incumbía a la Comisión interpretar la Carta y que debía enunciar la reserva relativa al Artículo 103 de modo que ambas interpretaciones fueran posibles. Con esta intención, la reserva relativa al Artículo 103 se separó del párrafo 1 del proyecto de artículo para incluirla al final de éste como párrafo 6, formulado en términos voluntariamente ambiguos.

2) Los párrafos 1, 2, 3 y 5 del proyecto de artículo 30 reproducen casi literalmente el texto del artículo correspondiente de la Convención de Viena, excepto los corchetes empleados para poner de relieve el hecho de que las referencias en ellos incluidas versan sobre artículos cuyo texto no ha sido aún examinado por la Comisión. Esta simplificación de la redacción puede atribuirse a que, en virtud de las definiciones de los apartados *a* y *g* del párrafo 1 del artículo 2 [508], se pudo recurrir a los términos «tratado» y «parte» y eliminar toda referencia a los Estados y a las organizaciones internacionales. Esto no fue posible en el párrafo 4 del proyecto de artículo, cuyo texto recargado es el precio inevitable de una precisión que había que preservar. También se ha de señalar que la última parte del párrafo 5, aunque conserva el mismo sentido que en la Convención de Viena, se aparta un poco de la redacción de esta última. El texto aprobado enuncia explícitamente la idea de que la Convención de Viena se refiere a la hipótesis siguiente: cuando se considera un primer tratado cuya celebración y aplicación pueden ser contrarias, para una de las partes en ese tratado, a las obligaciones que nacen para esa parte de un segundo tratado respecto de una parte en este último tratado solamente, se reservan los derechos de esta última.

SECCIÓN 3.—INTERPRETACIÓN DE LOS TRATADOS

Comentario general de la sección 3

1) Los artículos 31, 32 y 33, que figuran a continuación, reproducen sin ningún cambio los artículos 31, 32 y 33 de la Convención de Viena. Esto ha sido posible porque, en cuanto al fondo, los artículos de la Convención de Viena se basan en los caracteres fundamentales de un acuerdo de voluntades, sean cuales fueran las partes en el acuerdo, y porque, en cuanto a la forma, ninguno de ellos califica la naturaleza de esas partes; en particular, no utilizan el término «Estado».

2) Ello no significa en modo alguno que la aplicación concreta de las normas enunciadas no será diferente según las partes en el tratado, el objeto del tratado o cualquier otra de sus características. Así ocurre con los tratados entre Estados e igualmente ocurrirá con los tratados entre organizaciones internacionales o entre uno o varios Estados y una o varias organizaciones internacionales. Se ha señalado, por ejemplo, que los «trabajos preparatorios» podrían presentar aspectos específicos, particularmente en el caso de las organizaciones internacionales. En efecto, la asunción por una organización internacional de una obligación internacional requiere en general la intervención de varios órganos, así como trabajos y debates públicos que pueden aportar a los «trabajos preparatorios» elementos cuya importancia no puede subestimarse.

Artículo 31. — Regla general de interpretación

1. Un tratado deberá interpretarse de buena fe conforme al sentido corriente que haya de atribuirse a los términos del tratado en el contexto de éstos y teniendo en cuenta su objeto y fin.

2. Para los efectos de la interpretación de un tratado, el contexto comprenderá, además del texto, incluidos su preámbulo y anexos:

***a*) todo acuerdo que se refiera al tratado y haya sido concertado entre todas las partes con motivo de la celebración del tratado;**

***b*) todo instrumento formulado por una o más partes con motivo de la celebración del tratado y aceptado por las demás como instrumento referente al tratado.**

3. Juntamente con el contexto, habrá de tenerse en cuenta:

***a*) todo acuerdo ulterior entre las partes acerca de la interpretación del tratado o de la aplicación de sus disposiciones;**

***b*) toda práctica ulteriormente seguida en la aplicación del tratado por la cual conste el acuerdo de las partes acerca de la interpretación del tratado;**

***c*) toda norma pertinente de derecho internacional aplicable en las relaciones entre las partes.**

4. Se dará a un término un sentido especial si consta que tal fue la intención de las partes.

Artículo 32. — Medios de interpretación complementarios

Se podrá acudir a medios de interpretación complementarios, en particular a los trabajos preparatorios del tratado y a las circunstancias de su celebración, para confirmar el sentido resultante de la aplicación del artículo 31, o para determinar el sentido cuando la interpretación dada de conformidad con el artículo 31:

***a*) deje ambiguo u oscuro el sentido; o**

***b*) conduzca a un resultado manifiestamente absurdo o irrazonable.**

Artículo 33. — Interpretación de tratados autenticados en dos o más idiomas

1. Cuando un tratado haya sido autenticado en dos o más idiomas, el texto hará igualmente fe en cada idioma, a menos que el tratado disponga o las partes convengan que en caso de discrepancia prevalecerá uno de los textos.

2. Una versión del tratado en idioma distinto de aquel en que haya sido autenticado el texto será considerada como texto auténtico únicamente si el tratado así lo dispone o las partes así lo convienen.

3. Se presumirá que los términos del tratado tienen en cada texto auténtico igual sentido.

4. Salvo en el caso en que prevalezca un texto determinado conforme a lo previsto en el párrafo 1, cuando la comparación de los textos auténticos revele una diferencia de sentido que no pueda resolverse con la aplicación de

[508] Véase la subsección 1 *supra*.

los artículos 31 y 32, se adoptará el sentido que mejor concilie esos textos, habida cuenta del objeto y del fin del tratado.

SECCIÓN 4.—LOS TRATADOS Y LOS TERCEROS ESTADOS O LAS TERCERAS ORGANIZACIONES INTERNACIONALES

Artículo 34. — Norma general concerniente a terceros Estados y terceras organizaciones internacionales [509]

1. Un tratado entre organizaciones internacionales no crea obligaciones ni derechos para un tercer Estado o para una tercera organización sin el consentimiento de ese Estado o de esa organización.

2. Un tratado entre uno o varios Estados y una o varias organizaciones internacionales no crea obligaciones ni derechos para un tercer Estado o una tercera organización sin el consentimiento de ese Estado o de esa organización.

Comentario

1) La fórmula negativa muy breve de la Convención de Viena ha inspirado en este proyecto de artículos dos párrafos consagrados, respectivamente, a los tratados entre organizaciones internacionales y a los tratados entre uno o varios Estados y una o varias organizaciones internacionales. Para cada una de esas categorías ha sido necesario prever el caso de terceros Estados y de terceras organizaciones internacionales.

2) La fórmula negativa empleada en el proyecto de artículo significa que, con el consentimiento de terceros Estados y de terceras organizaciones, se pueden crear derechos y obligaciones. Esta materia es objeto de los artículos 35 y siguientes del proyecto (A/CN.4/298), que la Comisión examinó en primera lectura pero que no pudieron ser examinados por el Comité de Redacción en el plazo asignado. No obstante, a reserva de lo que se especifique en uno de los futuros informes de la Comisión que presentará en forma definitiva los artículos 35 a 37, pueden darse ya algunos ejemplos que permitirán ilustrar las hipótesis de que aquí se trata. Considérese, por ejemplo, el caso de dos organizaciones internacionales cada una de las cuales ha concedido prástamos a un Estado, al que sus dificultades económicas le impiden cumplir sus compromisos financieros; las dos organizaciones conciertan entre ellas un tratado que tiene por objeto proponer a ese Estado una moratoria y una reducción de la carga de su deuda: ese tratado no puede producir el menor efecto con respecto al Estado interesado mientras éste no haya manifestado su consentimiento al respecto; si consiente, nacerán para él derechos y obligaciones. O bien, en relación con la protección del medio y la lucha contra los desastres naturales, el caso de una organización internacional que concierta con la OMM un tratado cuyo objeto es presentar en común una oferta a uno o varios Estados; esta oferta implicaría para esos Estados a la vez una asistencia y la obligación de proporcionar regularmente ciertas informaciones destinadas, por ejemplo, a la OMM [510].

[509] Disposición correspondiente de la Convención de Viena:
«*Artículo 34.—Norma general concerniente a terceros Estados*
»Un tratado no crea obligaciones ni derechos para un tercer Estado sin su consentimiento.»

[510] Los ejemplos de tratados entre Estados cuyo efecto es ofrecer a una organización internacional derechos y obligaciones son particularmente numerosos. Muy a menudo, tales tratados encomiendan a una organización internacional nuevas tareas, que entrañan derechos y obligaciones; la aceptación de esas tareas por la organización dará origen a esos derechos y esas obligaciones. Véase asimismo el artículo 20 del proyecto de artículos sobre la sucesión de Estados en lo que respecta a materias distintas de los tratados (pág. 70 *supra*).

Capítulo V

OTRAS DECISIONES Y CONCLUSIONES DE LA COMISIÓN

A.—Cláusula de la nación más favorecida

77. En su 28.º período de sesiones, celebrado en 1976, la Comisión completó la primera lectura del proyecto de artículos sobre la cláusula de la nación más favorecida. Conforme a lo solicitado en el apartado *a* del párrafo 4 de la resolución 31/97 de la Asamblea General, de 15 de diciembre de 1976, la Comisión se propone completar su segunda lectura del proyecto de artículos en su período de sesiones de 1978. Durante el actual período de sesiones, en su 1415.ª sesión, celebrada el 10 de mayo de 1977, la Comisión designó al Sr. Nikolai Ushakov Relator Especial para el tema de la cláusula de la nación más favorecida, en sustitución del Sr. Endre Ustor, que no se había presentado a la reelección para el mandato que comenzaba el 1.º de enero de 1977.

78. En el apartado *a* del párrafo 4 de la resolución 31/97, la Asamblea General recomendaba a la Comisión que concluyera en su período de sesiones de 1978 la segunda lectura del proyecto de artículos sobre la cláusula de la nación más favorecida a la luz de las observaciones recibidas no sólo de los Estados Miembros, sino también «de los órganos de las Naciones Unidas que tienen competencia en la materia y de las organizaciones intergubernamentales interesadas». En cumplimiento de dicha recomendación, la Comisión, en su 1458.ª sesión, celebrada el 12 de julio de 1977, encargó a la Secretaría que transmitiera el proyecto de artículos a varios de dichos órganos y organizaciones para que éstos presentaran sus observaciones, así como a los Estados Miembros a los que ya se había enviado el proyecto de artículos con el mismo objeto. Por consiguiente, el nuevo Relator Especial presentará a la Comisión, en su próximo período de sesiones, un informe sobre este tema en el que se tomarán en cuenta las observaciones recibidas de los Estados Miembros y de esos órganos y organizaciones.

B.—El derecho de los usos de los cursos de agua internacionales para fines distintos de la navegación

79. En su 1415.ª sesión, celebrada el 10 de mayo de 1977, la Comisión designó al Sr. Stephen M. Schwebel Relator Especial para el tema del derecho de los usos de los cursos de agua internacionales para fines distintos de la navegación, en sustitución del Sr. Richard Kearney, que no se había presentado a la reelección para el mandato que comenzaba el 1.º de enero de 1977. El nuevo Relator Especial continuará el estudio del tema y presentará a la Comisión, en fecha próxima, informes sobre esta materia que sirvan de base para el examen por la Comisión del derecho de los usos de los cursos de agua internacionales para fines distintos de la navegación, conforme a lo solicitado en el apartado *d* del párrafo 4 de la resolución 31/97 de la Asamblea General, de 15 de diciembre de 1976.

C.—Estatuto del correo diplomático y la valija diplomática no acompañada por un correo diplomático

80. En su trigésimo primer período de sesiones, en 1976, la Asamblea General decidió incluir en su programa para ese período de sesiones un tema titulado «Cumplimiento por los Estados de las disposiciones de la Convención de Viena sobre relaciones diplomáticas de 1961». El tema fue examinado por la Sexta Comisión, que tuvo ante sí un informe del Secretario General [511] que contenía los comentarios y las observaciones recibidos de los Estados Miembros de conformidad con la resolución 3501 (XXX) de la Asamblea General, de 15 de diciembre de 1975. La Sexta Comisión recomendó a la Asamblea General un proyecto de resolución sobre el tema [512], que fue posteriormente aprobado por ésta, el 13 de diciembre de 1976, como resolución 31/76.

81. Después de reconocer en su preámbulo «la conveniencia de estudiar la cuestión del estatuto del correo diplomático y de la valija diplomática no acompañada por un correo diplomático», la resolución 31/76 de la Asamblea General establece, en los párrafos 3, 4, 5 y 6, lo siguiente:

3. *Invita* a los Estados Miembros a presentar o complementar sus comentarios y observaciones sobre las formas y medios de velar por el cumplimiento de las disposiciones de la Convención de Viena sobre relaciones diplomáticas de 1961 y sobre la conveniencia de elaborar disposiciones relativas al estatuto del correo diplomático, de conformidad con el párrafo 4 de la resolución 3501 (XXX) de la Asamblea General, prestando asimismo la debida atención a la cuestión del estatuto de la valija diplomática no acompañada por un correo diplomático;

4. *Pide* a la Comisión de Derecho Internacional que, en el momento oportuno y a la luz de la información que figura en el informe del Secretario General sobre el cumplimiento por los Estados de las disposiciones de la Convención de Viena sobre relaciones diplomáticas de 1961 y demás información que sobre este tema se reciba de los Estados Miembros por conducto del Secretario General, estudie propuestas acerca de la elaboración de un protocolo relativo al estatuto del correo diplomático y la valija diplomática no acompañada por un correo diplomático, cosa que constituiría un desarrollo y concreción de la Convención de Viena sobre relaciones diplomáticas de 1961;

5. *Pide* al Secretario General que presente a la Asamblea General en su trigésimo tercer período de sesiones un informe analítico sobre las formas y medios de velar por el cumplimiento de la Convención

[511] Documento A/31/145 y Add.1.

[512] Véase *Documentos Oficiales de la Asamblea General, trigésimo primer período de sesiones, Anexos*, tema 112 del programa, documento A/31/403, párr. 9.

de Viena sobre relaciones diplomáticas de 1961, basándose en los comentarios y observaciones que sobre este tema se reciban de los Estados Miembros, habida cuenta de los resultados del estudio que haga la Comisión de Derecho Internacional de las propuestas acerca de la elaboración del protocolo antes mencionado, si se dispone de esos resultados;

6. *Decide* incluir en el programa provisional de su trigésimo tercer período de sesiones el tema titulado «Cumplimiento por los Estados de las disposiciones de la Convención de Viena sobre relaciones diplomáticas de 1961: informe del Secretario General».

82. En cumplimiento de la petición formulada por la Asamblea General en el párrafo 4 de su resolución 31/76, citada más arriba, la Comisión de Derecho Internacional incluyó en el programa de su actual período de sesiones el tema titulado: «Propuestas de eleboración de un protocolo relativo al estatuto del correo diplomático y la valija diplomática no acompañada por un correo diplomático (párr. 4 de la resolución 31/76 de la Asamblea General)». La Comisión tuvo ante sí una nota de la Secretaría relativa a ese tema (A/CN.4/300 [513]).

83. A fin de determinar el procedimiento más adecuado para estudiar esta cuestión, la Comisión estableció en su 1425.ª sesión, celebrada el 23 de mayo de 1977, un Grupo de Trabajo integrado por el Sr. El-Erian (Presidente) y los Sres. Calle y Calle, Dadzie, Francis, Riphagen, Schwebel, Sucharitkul, Ushakov y Yankov. El Grupo de Trabajo celebró tres reuniones el 2 y el 9 de junio y el 13 de julio de 1977 y acordó recomendar a la Comisión las siguientes conclusiones:

a) El tema «Estatuto del correo diplomático y la valija diplomática no acompañada por un correo diplomático» debería incluirse en el programa de trabajo de la Comisión, para su estudio, como se pide en el párrafo 4 de la resolución 31/76 de la Asamblea General;

b) La Comisión debería emprender el estudio de ese tema en el curso de su período de sesiones de 1978, a fin de que el Secretario General pueda tener en cuenta los resultados de dicho estudio en el informe que ha de presentar a la Asamblea General en su trigésimo tercer período de sesiones, en cumplimiento del párrafo 5 de la resolución 31/76 de la Asamblea General;

c) El estudio del tema durante el período de sesiones de 1978 de la Comisión debería efectuarse sin reducir el tiempo asignado al examen de los temas del actual programa de trabajo de la Comisión a los que se ha atribuido prioridad en cumplimiento de las recomendaciones pertinentes de la Asamblea General y las decisiones correspondientes de la Comisión;

d) Dado que un procedimiento semejante, *mutatis mutandis*, al aplicado por la Comisión en relación con la cuestión de la protección y la inviolabilidad de los agentes diplomáticos y otras personas con derecho a protección especial de conformidad con el derecho internacional parece el más apropiado para alcanzar los objetivos indicados en los apartados *b* y *c*, el Grupo de Trabajo está dispuesto, si la Comisión así lo acuerda, a encargarse de la primera etapa del estudio del tema e informar a la Comisión al respecto sin que sea necesario designar un Relator Especial;

e) El Grupo de Trabajo procedería a estudiar el tema sobre la base de las propuestas, comentarios y observaciones pertinentes presentados por los Estados Miembros en cumplimiento de las resoluciones 3501 (XXX) y 31/76 de la Asamblea General;

f) Para ayudar al Grupo de Trabajo en su labor, se invitaría a los Miembros de la Comisión que lo desearan a presentar informes por escrito, de preferencia antes del comienzo del período de sesiones de 1978 de la Comisión, a la luz del párrafo 4 de la resolución 31/76 de la Asamblea General;

g) Para facilitar la tarea del Grupo de Trabajo y, en definitiva, de la propia Comisión, se pediría a la Secretaría: i) que señalara a la atención de los Estados Miembros el propósito de la Comisión de estudiar el tema durante su período de sesiones de 1978 y la conveniencia de que comuniquen a la Comisión, antes de esa fecha, sus propuestas, comentarios y observaciones al respecto, así como cualquier información y cualesquiera datos o hechos nuevos pertinentes, posteriores a la adopción de la Convención sobre relaciones diplomáticas de 1961 que puedan ser útiles para atender la petición formulada en el párrafo 4 de la resolución 31/76 de la Asamblea General; ii) que prepare un documento en el que se presenten sistemáticamente las propuestas sobre la elaboración de un protocolo relativo al estatuto del correo diplomático y la valija diplomática no acompañada por un correo diplomático contenidas en los comentarios y las observaciones presentados por los Estados Miembros en cumplimiento de las resoluciones 3501 (XXX) y 31/76 de la Asamblea General.

84. En su 1462.ª sesión, celebrada el 18 de julio de 1977, la Comisión examinó el informe del Grupo de Trabajo (A/CN.4/305), presentado por su Presidente, el Sr. El-Erian, y aprobó las conclusiones a que había llegado el Grupo de Trabajo [514] en relación con la manera de ocuparse de este tema.

D.—Segunda parte del tema de las relaciones entre los Estados y las organizaciones internacionales

85. En el informe sobre la labor realizada en su 28.º período de sesiones, la Comisión de Derecho Internacional incluyó el párrafo siguiente:

La Comisión también aprobó la recomendación del Grupo [de Planificación], que le presentó la Mesa Ampliada, de que se reservasen por lo menos tres sesiones para examinar la segunda parte del tema de las relaciones entre los Estados y las organizaciones internacionales. Al estudiar la cuestión del derecho diplomático en su aplicación a las relaciones entre los Estados y las organizaciones internacionales, la Comisión se dedicó en primer término a la parte relativa a la condición jurídica, los privilegios y las inmunidades de los representantes de los Estados ante las organizaciones internacionales. El proyecto de artículos que sobre esta parte aprobó en su 23.º período de sesiones, celebrado en 1971, fue remitido por la Asamblea General a una conferencia diplomática. La Conferencia se celebró en Viena en 1975 y aprobó la Convención de Viena sobre la representación de los Estados en sus relaciones con las organizaciones internacionales de carácter universal. La Comisión pidió al Relator Especial sobre el tema, Sr. Abdullah El-Erian, que

[513] Publicado en *Anuario... 1977*, vol. II (primera parte).

[514] Consignadas en el párr. 83 *supra*.

preparase un informe preliminar que le permitiese adoptar las decisiones necesarias y determinar las medidas que convendría tomar respecto de la segunda parte del tema de las relaciones entre los Estados y las organizaciones internacionales, es decir, la condición jurídica, los privilegios y las inmunidades de las organizaciones internacionales, sus funcionarios, sus expertos y demás personas que intervienen en sus actividades sin ser representantes de Estados [515].

86. La Asamblea General, en su resolución 1289 (XIII), de 5 de diciembre de 1958, invitó a la Comisión a examinar la cuestión de las relaciones entre los Estados y las organizaciones internacionales intergubernamentales «en el momento oportuno, una vez que las Naciones Unidas hayan terminado el estudio de las relaciones e inmunidades diplomáticas, de las relaciones e inmunidades consulares y de la diplomacia *ad hoc*, y habida cuenta de los resultados de ese estudio así como de los debates celebrados en la Asamblea General».

87. En 1963 el Relator Especial presentó a la Comisión un primer informe [516] y un documento de trabajo [517] sobre las relaciones entre los Estados y las organizaciones intergubernamentales, en los que realizaba un estudio preliminar con objeto de definir el alcance del tema y organizar el futuro trabajo de la Comisión sobre el particular. En 1964 presentó un documento de trabajo [518] que serviría de base de discusión para delimitar el alcance del tema y determinar el modo de tratarlo.

88. Ese documento de trabajo contenía una lista de cuestiones y entre ellas las siguientes:

a) Alcance del tema [interpretación de la resolución 1289 (XIII) de la Asamblea General];

b) Manera de concebir el tema (como materia aparte o como complemento del estudio de otros temas);

c) Modo de tratar la materia (si debe darse prioridad al «derecho diplomático» en su aplicación a las relaciones entre los Estados y las organizaciones internacionales).

89. La conclusión a que la Comisión llegó sobre el alcance del tema y el modo de tratarlo después de analizar el estudio preliminar y la lista de cuestiones antes mencionadas consta en el informe sobre la labor realizada en su 16.º período de sesiones, donde dice lo siguiente:

La Comisión, en sus sesiones 755.ª a 757.ª, examinó estas cuestiones y algunas otras que se plantearon en relación con ellas. La mayoría de la Comisión, si bien convino en principio en que el tema era muy amplio, opinó que, para poderlo estudiar inmediatamente, se concediese prioridad a la cuestión del derecho diplomático en su aplicación a las relaciones entre los Estados y las organizaciones intergubernamentales [...] [519].

90. En su 757.ª sesión, celebrada el 2 de julio de 1964, el Relator Especial indicó a la Comisión que proyectaba ponerse en contacto con la Oficina de Asuntos Jurídicos de las Naciones Unidas. Las consultas en esta fase de los trabajos estuvieron centradas en determinar cuál era el método mejor para que los asesores jurídicos de las Naciones Unidas y los organismos especializados prestaran asistencia al Relator Especial proporcionándole los datos y dictámenes necesarios sobre los problemas que se plantean en la práctica relativa a este tema. Como resultado de esas consultas, el Asesor Jurídico de las Naciones Unidas preparó y distribuyó dos cuestionarios a los asesores jurídicos de los organismos especializados y del OIEA. El primer cuestionario se refería a «la condición jurídica, los privilegios y las inmunidades de los representantes de los Estados miembros en los organismos especializados y en el OIEA», y el segundo a «la condición jurídica, los privilegios y las inmunidades de los organismos especializados y del OIEA». Se puso gran atención en que los cuestionarios fueran lo más completos posible a fin de reunir toda la información que pudiera ser útil a la Comisión de Derecho Internacional. No obstante, se recordó a los organismos a los que se enviaron los cuestionarios que las preguntas quizá no abarcaban todos los aspectos del tema. Se les pedía, pues, que expusieran en sus respuestas todos los problemas no incluidos en los cuestionarios que pudieran haber surgido en su organización y que, a juicio suyo, debieran ser señalados a la atención del Relator Especial. Además, se indicó a los organismos que, puesto que los cuestionarios estaban destinados a todos los organismos especializados, podía ocurrir que su terminología no se adaptara completamente a una determinada organización, la cual debería procurar en tal caso adaptar el punto del cuestionario a su situación especial. Tras recibir las respuestas de las organizaciones interesadas, la Secretaría de las Naciones Unidas publicó en 1967 un estudio titulado «Práctica seguida por las Naciones Unidas, los organismos especializados y el Organismo Internacional de Energía Atómica en relación con su condición jurídica, privilegios e inmunidades» [520].

91. En la 886.ª sesión de la Comisión, celebrada el 8 de julio de 1966, el Relator Especial sugirió a la Comisión la conveniencia de dividir el tema en dos partes y de concentrar primero sus trabajos en la condición jurídica, los privilegios y las inmunidades de los representantes de los Estados ante las organizaciones internacionales, dejando la segunda parte del tema, la de la condición jurídica, los privilegios e inmunidades de las organizaciones internacionales, para una etapa ulterior. El Relator Especial dijo lo siguiente:

Por lo que respecta a la condición jurídica, a los privilegios y a las inmunidades de las propias organizaciones, tiene muy en cuenta los recelos manifestados por los asesores jurídicos de las organizaciones internacionales y por algunos miembros de la Comisión cuando se examinó el tema en 1963 y en 1964: esos recelos se refieren a la situación de las convenciones generales sobre los privilegios y las inmunidades de las Naciones Unidas y de los organismos especializados. Sería pues necesario efectuar un estudio a fondo del asunto y de todas sus ramificaciones, antes de decidir las medidas que hay que adoptar sobre ese segundo aspecto del problema [521].

92. La sugerencia del Relator Especial fue aceptada por la Comisión, y la labor sobre el tema de las relaciones entre los Estados y las organizaciones internacionales se prosiguió en la forma antes indicada [522].

[515] *Anuario... 1976*, vol. II (segunda parte), pág. 161, documento A/31/10, párr. 173.

[516] *Anuario... 1963*, vol. II, pág. 184, documento A/CN.4/161.

[517] *Ibid.*, pág. 216, documento A/CN.4/L.103.

[518] Véase *Anuario... 1964*, vol. II, pág. 221, documento A/5809, párr. 41.

[519] *Ibid.*, párr. 42.

[520] *Anuario... 1967*, vol. II, pág. 159, documento A/CN.4/L.118 y Add.1 y 2.

[521] *Anuario... 1966*, vol. I (parte II), pág. 285, 886.ª sesión, párr. 8

[522] Párr. 85.

93. En el actual período de sesiones de la Comisión, el Relator Especial presentó un informe preliminar sobre la segunda parte del tema de las relaciones entre los Estados y las organizaciones internacionales (A/CN.4/304 [523]). El informe se componía de cinco capítulos. El capítulo I describía las bases del estudio preliminar y definía su alcance. El capítulo II trazaba la evolución del derecho internacional relativo a la condición jurídica y las inmunidades de las organizaciones internacionales. El capítulo III analizaba la evolución reciente en el campo de las relaciones entre los Estados y las organizaciones internacionales ocurrida desde que la Comisión aprobó, en 1971, su proyecto de artículos sobre la primera parte del tema de las relaciones entre los Estados y las organizaciones internacionales, y que guardaba relación con la materia objeto del informe. El capítulo IV del informe versaba sobre varias cuestiones generales de carácter preliminar. Entre éstas figuraban: el lugar de la costumbre en el derecho relativo a las inmunidades internacionales; las diferencias entre las relaciones diplomáticas entre Estados y las relaciones entre los Estados y las organizaciones internacionales; la capacidad jurídica de las organizaciones internacionales; y el alcance de las prerrogativas e inmunidades y la uniformidad o adaptación de las inmunidades internacionales. El capítulo V contenía una serie de conclusiones y recomendaciones.

94. La Comisión examinó el informe preliminar en sus sesiones 1452.ª a 1454.ª, celebradas del 4 al 6 de julio de 1977. Entre las cuestiones de que se trató en el curso del debate figuraba la necesidad de analizar la práctica de los Estados y de las organizaciones internacionales en el campo de las inmunidades internacionales y su influencia en el sistema de las Naciones Unidas, la necesidad de estudiar la legislación interna de los Estados que regula las inmunidades internacionales, la posibilidad de ampliar el alcance del estudio a todas las organizaciones internacionales, ya sean universales o regionales, la necesidad de tener en cuenta las particularidades del derecho diplomático en su aplicación a las relaciones entre Estados y organizaciones internacionales, y la necesidad de conciliar las condiciones indispensables para el funcionamiento de las organizaciones internacionales y las exigencias de la seguridad de los Estados huéspedes.

95. En su 1454.ª sesión, celebrada el 6 de julio de 1977, la Comisión decidió autorizar al Relator Especial a que prosiguiera su estudio basado en las pautas establecidas en el informe preliminar y a que preparara un nuevo informe sobre la segunda parte del tema de las relaciones entre los Estados y las organizaciones internacionales teniendo en cuenta las opiniones expresadas y las observaciones hechas durante el presente debate. La Comisión también acordó que el Relator Especial solicitara información adicional y expresó la esperanza de que efectuara sus investigaciones normalmente, incluyendo en ellas las relativas a los acuerdos y prácticas de las organizaciones internacionales, pertenecientes o no al sistema de las Naciones Unidas, así como la legislación y la práctica de los Estados.

[523] Publicado en *Anuario... 1977*, vol. II (primera parte).

E.—Programa y métodos de trabajo de la Comisión

96. En su 1430.ª sesión, celebrada el 31 de mayo de 1977, la Comisión decidió nuevamente crear un Grupo de Planificación de la Mesa Ampliada para el actual período de sesiones. El Grupo de Planificación quedó integrado por el Sr. José Sette Câmara (Presidente), el Sr. Roberto Ago, el Sr. Emmanuel Kodjoe Dadzie, el Sr. Stephen M. Schwebel, el Sr. Senjin Tsuruoka y el Sr. Nikolai Ushakov. Se le confió la tarea de examinar el programa y los métodos de trabajo futuros de la Comisión y de presentar un informe al respecto a la Mesa Ampliada de la Comisión. El Grupo de Planificación se reunió el 24 de junio y el 7 de julio de 1977. Los miembros de la Comisión que no eran miembros del Grupo fueron invitados a asistir a las reuniones y algunos participaron en ellas.

97. Por recomendación del Grupo de Planificación, la Mesa Ampliada aprobó los párrafos 98 a 130 que figuran a continuación y recomendó a la Comisión que los incluyera en el informe a la Asamblea General sobre la labor realizada en el actual período de sesiones. En su 1472.ª sesión, celebrada el 28 de julio de 1977, la Comisión consideró las recomendaciones de la Mesa Ampliada y, basándose en esas recomendaciones, aprobó los párrafos siguientes de esta sección para su inclusión en el presente informe.

a) *Ejecución del actual programa de trabajo*

98. Los objetivos generales establecidos por la Comisión en su 27.º período de sesiones, en 1975, consistentes en terminar para el fin de su mandato de cinco años, que expira en 1981, la primera o la segunda lectura de los proyectos de artículos relativos a las materias cuyo examen está actualmente en curso, están en armonía con las resoluciones pertinentes más recientes de la Asamblea General y, en consecuencia, deberían mantenerse. Por lo tanto, sin adoptar un calendario rígido para esas actividades, esos objetivos generales seguirán constituyendo para la Comisión las directrices principales para la adopción de sus decisiones sobre los asuntos relativos a la ejecución de su actual programa de trabajo.

99. Como se había previsto en 1975, la Comisión terminó en su 28.º período de sesiones, en 1976, la primera lectura del proyecto de artículos sobre la cláusula de la nación más favorecida, el cual se comunicó a los Estados Miembros, a los órganos de las Naciones Unidas competentes en esta materia y a las organizaciones intergubernamentales interesadas para que formularan comentarios y observaciones. Como el antes Relator Especial para esta materia no presentó su candidatura para la reelección, la Comisión designó en su actual período de sesiones a un nuevo Relator Especial, según se indica más arriba [524]. Conforme se pide en la resolución 31/97 de la Asamblea General, de 15 de diciembre de 1976, la Comisión se propone concluir en su 30.º período de sesiones, en 1978, a la luz de los comentarios y las observaciones recibidos y a base de un informe del nuevo Relator Especial, la segunda lectura del proyecto de artículos sobre la cláusula

[524] Véase párr. 77.

de la nación más favorecida y presentar el proyecto con sus recomendaciones a la Asamblea General. Con esto se completará la labor de la Comisión sobre este tema.

100. La Comisión sabe muy bien la importancia que la Asamblea General y los Estados Miembros atribuyen a la codificación y al desarrollo progresivo de las normas de derecho internacional aplicables a la responsabilidad de los Estados. En consecuencia, continuará durante su presente mandato dando la más alta prioridad a la elaboración del proyecto de artículos, que se halla en preparación, sobre la responsabilidad de los Estados por actos internacionalmente ilícitos, como pidió la Asamblea General. Pondrá el máximo empeño, como hasta ahora, por alcanzar los objetivos fijados en 1975 acerca de la elaboración de un proyecto tan fundamental como complejo. Así, la primera lectura de la serie de artículos que constituyen la primera parte del proyecto (origen de la responsabilidad internacional) debería terminarse, como se preveía en 1975, durante la primera parte del mandato de la presente Comisión. Ello permitiría presentar esta serie de artículos a los gobiernos y recibir los comentarios de éstos con tiempo suficiente para que pueda realizarse la segunda lectura de los artículos antes de que expire ese mandato. Así, se espera que para 1981, a más tardar, y acaso en fecha más próxima, pueda completarse la elaboración definitiva de esos artículos. Estos objetivos se entienden sin perjuicio, siempre que el tiempo disponible lo permita, de que la Comisión considere durante su mandato actual los artículos relativos a la segunda parte del proyecto (contenido, formas y grados de la responsabilidad internacional) o posiblemente la tercera parte (modo de hacer efectiva la responsabilidad internacional y la solución de las controversias).

101. En cuanto a otra cuestión prioritaria, a saber, la sucesión de Estados en lo que respecta a materias distintas de los tratados, la Comisión consideró, en 1975, que la terminación en primera lectura de un conjunto de artículos sobre la sucesión de Estados en materia de bienes públicos y deudas públicas debía ser el objetivo mínimo para su mandato de 1976 a 1981. Los progresos ya realizados por la Comisión al estudiar los bienes de Estado y las deudas de Estado permiten ahora considerar la posibilidad de que la Comisión pueda terminar el año próximo la primera lectura del proyecto de artículos relativo a ese aspecto de la sucesión de Estados en materia de bienes públicos y de deudas públicas. De confirmarse esa posibilidad, la Comisión podría ultimar el proyecto de artículos sobre la sucesión en materia de bienes de Estado y en deudas de Estado y, de ser posible, el estudio especial sobre los archivos antes de que termine su presente mandato. La Comisión examinaría la conveniencia de codificar otros aspectos de la cuestión de la sucesión de Estados en lo que respecta a materias distintas de los tratados, cuando el proyecto de artículos que se examina esté terminado o casi terminado.

102. En lo concerniente al cuarto tema que está actualmente en estudio, la cuestión de los tratados celebrados entre Estados y organizaciones internacionales o entre dos o más organizaciones internacionales, la Comisión consideró, en 1975, que estaba justificado fijar el año 1981 o antes como objetivo para la terminación del examen en segunda lectura del proyecto de artículos correspondiente. En 1976, debido al tiempo que se hubo de dedicar a otras materias, la Comisión no pudo examinar este tema. Sin embargo, en el actual período de sesiones, la Comisión ha dado un paso considerable en la primera lectura del proyecto de artículos de que se trata, por lo que se puede considerar que el estudio de este tema se lleva adelante a un ritmo razonable. Teniendo presente que la resolución 31/97 de la Asamblea General recomienda que continúe la preparación de ese proyecto de artículos con carácter prioritario, la Comisión procurará durante su mandato actual asignar todo el tiempo que sea posible a ese trabajo.

103. Para el estudio del quinto tema de su programa en curso, el derecho de los usos de los cursos de agua internacionales para fines distintos de la navegación, en 1975 la Comisión no estableció objetivos generales, pues aguardaba respuestas al cuestionario sobre esta materia que el Secretario General había enviado a los Estados Miembros de las Naciones Unidas. Sin embargo, se celebró un debate general al respecto en la Comisión en 1976, a base de un informe presentado por el anterior Relator Especial sobre la cuestión. Ese debate se recogió en el capítulo V del informe de la Comisión sobre la labor realizada en su 28.º período de sesiones [525]. Como el anterior Relator Especial no presentó su candidatura para la reelección, la Comisión designó, en el actual período de sesiones, a un nuevo Relator Especial para la materia [526]. Durante su mandato actual, la Comisión continuará sus trabajos sobre el derecho de los usos de los cursos de agua internacionales para fines distintos de la navegación a base de los informes que ha de presentar el nuevo Relator Especial, como se le pide en la resolución 31/97 y en otras resoluciones anteriores de la Asamblea General.

104. La Comisión debería también estudiar las «Propuestas de elaboración de un protocolo relativo al estatuto del correo diplomático y la valija diplomática no acompañada por un correo diplomático», como se pide en la resolución 31/76 de la Asamblea General. Dicho estudio se efectuará en el período de sesiones de 1978 a la luz de las recomendaciones presentadas por el Grupo de Trabajo y aprobadas por la Comisión [527], conforme a un procedimiento que no reste tiempo para el examen de las materias a las que se ha atribuido prioridad en cumplimiento de las recomendaciones pertinentes de la Asamblea General.

105. En cuanto a la segunda parte del tema de las relaciones entre los Estados y las organizaciones internacionales, el Relator Especial presentó en el presente período de sesiones el informe preliminar pedido por la Comisión en 1976. Las conclusiones a que llegó la Comisión después de considerar dicho informe [528] no exigen por el momento ninguna decisión de la Comisión en cuanto a la formulación de objetivos para el estudio de esa parte de la materia.

[525] Véase *Anuario... 1976*, vol. II (segunda parte), documento A/31/10.

[526] Véase párr. 79 *supra*.

[527] Véase párr. 83 *supra*.

[528] Véase párr. 95 *supra*.

106. Atendidas las consideraciones expuestas, la Comisión se propone concluir en su 30.º período de sesiones, en 1978, la segunda lectura del proyecto de artículos sobre la cláusula de la nación más favorecida, continuar con carácter de alta prioridad la preparación del proyecto de artículos sobre la responsabilidad de los Estados por hechos internacionalmente ilícitos y continuar preparando el proyecto de artículos sobre la sucesión de Estados en materia de bienes públicos y de deudas públicas a fin de terminar en ese período de sesiones la primera lectura del proyecto de artículos sobre los bienes de Estado y las deudas de Estado. La Comisión se propone también continuar preparando el proyecto de artículos sobre tratados celebrados entre Estados y organizaciones internacionales o entre organizaciones internacionales. Llevará a efecto asimismo en su período de sesiones de 1978, y siguiendo el procedimiento antes descrito [529], el estudio de las propuestas de elaboración de un protocolo relativo al estatuto del correo diplomático y la valija diplomática no acompañada por un correo diplomático pedido en la resolución 31/76 de la Asamblea General. El Relator Especial nombrado recientemente continuará el estudio relativo al derecho de los usos de los cursos de agua internacionales para fines distintos de la navegación, a fin de que la Comisión pueda reanudar el examen de la cuestión próximamente. En cuanto a la distribución del tiempo disponible en su 30.º período de sesiones entre las materias que han sido mencionadas antes, la Comisión adoptará las medidas oportunas al principio de ese período de sesiones, cuando apruebe su programa.

b) *Otros temas que podrían estudiarse una vez cumplido el programa de trabajo en curso*

107. Habida cuenta de los progresos efectuados con respecto a los temas que la Comisión tiene en estudio activo desde que se establecieron las metas en 1975 y de que es de esperar que se complete rápidamente la labor relativa al proyecto de artículos sobre la cláusula de la nación más favorecida, ha llegado el momento de empezar a pensar en los otros temas del programa general de trabajo de la Comisión que deberían seleccionarse para iniciar su estudio activo en un futuro relativamente próximo. Con tal motivo, la Comisión procedió, en el presente período de sesiones, a un cambio de impresiones preliminar sobre la cuestión y llegó a algunas conclusiones provisionales que a continuación se indican para conocimiento de las delegaciones que participen en la labor del trigésimo segundo período de sesiones de la Asamblea General [530].

108. Uno de los temas que destacó la Comisión como posible materia de estudio activo es el relativo a la «Responsabilidad internacional por las consecuencias perjudiciales de actos no prohibidos por el derecho internacional». Incluido en 1974 en el programa general de trabajo de la Comisión como tema de estudio separado [531], en cumplimiento de la recomendación contenida en el apartado *a* del párrafo 3 de la resolución 3071 (XXVIII) de la Asamblea General, de 30 de noviembre de 1973, ese tema sigue atrayendo la atención de las delegaciones que participan en los trabajos de la Sexta Comisión de la Asamblea General. En 1974 y 1975, la Asamblea General reafirmó que la Comisión debería iniciar el estudio de ese tema «tan pronto como sea conveniente» [resoluciones 3315 (XXIX) y 3495 (XXX)], expresión sustituida en la resolución 31/97, de 15 de diciembre de 1976, por «tan pronto como sea posible». La Comisión considera que el tema se debe incluir en el programa activo de la Comisión lo antes posible, sobre todo en vista del progreso realizado en los trabajos relativos al proyecto de artículos sobre la responsabilidad del Estado por hechos internacionalmente ilícitos.

109. La Comisión convino en que hay dos temas incluidos en el programa general de trabajo de la Comisión, que le fueron remitidos hace tiempo por la Asamblea General, que por el momento no parecen requerir un estudio activo en un futuro próximo, a saber, el «Estudio del régimen jurídico de las aguas históricas, incluidas las bahías históricas» [cuestión remitida a la Comisión por la resolución 1453 (XIV) de la Asamblea General, de 7 de diciembre de 1959] y el «Derecho de asilo» [tema que había sido seleccionado por la Comisión en 1949 para su codificación y que fue remitido a ésta por la resolución 1400 (XIV), de la Asamblea General, de 21 de noviembre de 1959]. La remisión a la Comisión del tema del «régimen jurídico de las aguas históricas, incluidas las bahías históricas» puede considerarse atendiendo a los resultados de la Tercera Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar. En lo que respecta al derecho de asilo, la Comisión tiene conocimiento de que en enero y febrero de 1977 se celebró un primer período de sesiones de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Asilo Territorial convocada por el Secretario General, en consulta con el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados, en cumplimiento de la resolución 3456 (XXX) de la Asamblea General, de 9 de diciembre de 1975. La Conferencia recomendó a la Asamblea General que, en su trigésimo segundo período de sesiones, considerase la cuestión de la convocación en una fecha oportuna de un nuevo período de sesiones de la Conferencia [532]. En cuanto a la «Cuestión del asilo diplomático», fue examinada en la Sexta Comisión durante el trigésimo período de sesiones de la Asamblea General, pero el debate no fue concluyente. En su resolución 3497 (XXX), de 15 de diciembre de 1975, la Asamblea General decidió reanudar el estudio de la cuestión en un futuro período de sesiones.

110. La Comisión examinó también los temas de derecho internacional seleccionados en 1949 para su codificación en conformidad con el párrafo 1 del artículo 18 de su Estatuto, acerca de los cuales las Naciones Unidas todavía no han emprendido la labor general de codificación, a saber, el «Reconocimiento de Estados y de gobiernos», las «Inmunidades jurisdiccionales de los Estados y de su propiedad», la «Jurisdicción con respecto a delitos cometidos fuera del territorio nacional» y el «Trato a los extranjeros». De todos estos temas, la Comisión recomienda que se inicie el estudio activo en

[529] Véase párr. 83.

[530] Véanse párrs. 108 a 111.

[531] *Anuario... 1974*, vol. II (primera parte), pág. 310, documento A/9610/Rev.1, párr. 163.

[532] Véanse documento A/CONF.78/12, párr. 25.

un futuro próximo de la cuestión de las inmunidades jurisdiccionales de los Estados y de sus bienes, en vista de su importancia práctica cotidiana y del hecho de que el tema se presta para la codificación y el desarrollo progresivo. Además, como señala el Secretario General en el «Examen de conjunto del derecho internacional» que preparó en 1971, «es dudoso que haya consideraciones de interés nacional de importancia decisiva que impidan una codificación del derecho en la materia» [533].

111. La Comisión examinó asimismo la conveniencia de la revisión de algunos proyectos preparados por ella hace varios años a petición de la Asamblea General. Uno de los proyectos que podría ser objeto de una revisión en el futuro, si la Asamblea General lo desea, es, a juicio de la Comisión, el «proyecto de código de delitos contra la paz y la seguridad de la humanidad», presentado por la Comisión a la Asamblea General en 1954 [534]. En su resolución 1186 (XII), de 11 de diciembre de 1957, la Asamblea General decidió aplazar el examen de la cuestión relativa al proyecto de código hasta que reanudara el examen de la cuestión de la definición de la agresión. La «Definición de la agresión» ha sido aprobada por la Asamblea General en su resolución 3314 (XXIX), de 14 de diciembre de 1974. La cuestión del «Proyecto de código de delitos contra la paz y la seguridad de la humanidad» no ha sido incluida, con posterioridad a esa resolución, en el programa de los períodos de sesiones subsiguientes de la Asamblea General, pero algunas delegaciones se han manifestado en la Sexta Comisión partidarias de un nuevo examen del tema. Una revisión del proyecto de código exigiría, como es natural, tener debidamente en cuenta la evolución que se ha producido en el derecho internacional desde el año 1954 en que la Comisión elaboró ese proyecto.

c) *Métodos de trabajo*

112. Los métodos de trabajo que sigue la Comisión se fundan en las disposiciones de su Estatuto y en los acuerdos que rigen sus períodos de sesiones. El objeto, la naturaleza y la composición de la Comisión, así como las etapas de procedimiento previstas para la codificación y el desarrollo progresivo de un tema determinado influyen también directamente en tales métodos. No obstante, ante la necesidad de incorporar en las normas que se formulan tanto elementos de *lex lata* como de *lex ferenda*, la Comisión sigue, en general, un método unificado que combina los diversos procedimientos previstos en los artículos 16 a 23 de su Estatuto.

113. La aplicación de un método de esa índole supone básicamente que la Comisión ha de formular un plan de trabajo para el tema de que se trate, designar un Relator Especial, pedir a los gobiernos datos e información y a la Secretaría proyectos, estudios, encuestas y compilaciones, examinar los informes presentados por el Relator Especial de la Comisión en sesión plenaria y los proyectos de artículos propuestos en sesión plenaria y en un Comité de Redacción establecido por la Comisión, elaborar proyectos de artículos con sus comentarios respectivos y someterlos a los gobiernos para que presenten observaciones al respecto, volver a examinar los anteproyectos de artículos a la luz de las observaciones escritas y orales de los gobiernos y presentar a la Asamblea General proyectos definitivos con las correspondientes recomendaciones.

114. En el método seguido por la Comisión para examinar un tema determinado, se pueden distinguir tres fases diferentes: una primera fase, de carácter preliminar, dedicada principalmente a organizar el trabajo y a reunir la documentación y los precedentes pertinentes; una segunda fase, en que la Comisión procede a una primera lectura del proyecto de artículos presentado por el Relator Especial; una tercera y última fase dedicada a una segunda lectura del proyecto de artículos provisionalmente aprobados. La función de los Relatores Especiales es de importancia capital, sobre todo en la segunda y la tercera fases antes mencionadas. La labor del Comité de Redacción en esas mismas fases es también esencial. Se encargan también diversos trabajos a la Secretaría, a la que suele pedirse su concurso, sobre todo en la primera fase preliminar.

115. Puede decirse que el método seguido por la Comisión en lo que respecta a la codificación y el desarrollo progresivo de un tema de derecho internacional ha dado pruebas de su eficacia. Los resultados que la Comisión ha logrado hasta la fecha, la autoridad que se reconoce a sus trabajos y el hecho de que sus proyectos de artículos encuentren, tanto en la Sexta Comisión como en las Conferencias de Plenipotenciarios, un gran apoyo y una amplia aceptación, constituyen la mejor prueba de los méritos del método adoptado. Hay que añadir que la Comisión ha aplicado ese método con flexibilidad, introduciendo dentro del marco general que ofrece los ajustes que exigen las características específicas del tema examinado.

116. Además, siempre que se le han encomendado trabajos especiales, la Comisión se ha considerado libre de adoptar métodos de trabajo especiales. Por ejemplo, en los casos en que la Asamblea General le ha pedido que actúe como una especie de órgano asesor de expertos jurídicos, en vez de dedicarse, propiamente hablando, a una labor de codificación o desarrollo progresivo de un campo determinado del derecho internacional, la Comisión no ha vacilado en apartarse de su método habitual. Para desempeñar funciones especiales, la Comisión ha aplicado normalmente métodos especiales. Ejemplo de ello son los métodos seguidos por la Comisión en relación con temas tales como la cuestión de una jurisdicción penal internacional (1950), la cuestión de la definición de la agresión (1951), las reservas a las convenciones multilaterales (1951) y la mayor participación en tratados multilaterales generales concertados con el auspicio de la Sociedad de las Naciones (1963).

117. La Comisión se ha apartado también de su método de trabajo básico en asuntos que implicaban una labor de codificación cuando lo ha considerado necesario o aconsejable habida cuenta de la naturaleza del tema y del

[533] *Anuario... 1971*, vol. II (segunda parte), pág. 21, documento A/CN.4/245, párr. 75.

[534] Véase *Documentos Oficiales de la Asamblea General, sexto período de sesiones, Suplemento N.º 9* (A/1858), págs. 13 a 17; e *ibid., noveno período de sesiones, Suplemento N.º 9* (A/2693 y Corr.1), págs. 9 a 12.

mandato dado por la Asamblea General para el estudio de la cuestión. El proyecto de declaración de los derechos y deberes de los Estados (1949), los Principios de derecho internacional reconocidos por el Estatuto y por las sentencias del Tribunal de Nuremberg (1950), el proyecto de código de delitos contra la paz y la seguridad de la humanidad (1954) y, más recientemente, el proyecto de artículos sobre la prevención y el castigo de los delitos contra los agentes diplomáticos y otras personas internacionalmente protegidas (1972) son otros tantos ejemplos de casos en que, de uno u otro modo, se han introducido modificaciones en el método de trabajo básico de la Comisión. El proyecto de artículos sobre la prevención y el castigo de los delitos contra los agentes diplomáticos, por ejemplo, se elaboró con la asistencia de un grupo de trabajo y no de un relator especial, y no se sometió al procedimiento de las dos lecturas; y el proyecto de declaración de los derechos y deberes de los Estados fue examinado por la Comisión a base de un proyecto presentado por un Estado Miembro.

118. De vez en cuando, la Comisión ha procedido también, a la luz de los comentarios y sugerencias hechos en la Sexta Comisión o en la propia Comisión de Derecho Internacional, a un examen general de sus métodos de trabajo y del sistema de organización de sus períodos de sesiones, con miras a acelerar o a simplificar su procedimiento y realizar más fácilmente los trabajos que se le encomiendan. Así, por ejemplo, la Comisión examinó en su décimo período de sesiones, celebrado en 1958, un documento de trabajo a ese respecto preparado por el Presidente de su período de sesiones de 1957 [535]. En su 20.º período de sesiones, celebrado en 1968, la Comisión examinó su programa y sus métodos de trabajo y tuvo ante sí un documento de trabajo preparado por la Secretaría, que se publicó como anexo al informe de la Comisión sobre la labor realizada en ese período de sesiones [536]. Se aludió a la cuestión de los métodos de trabajo de la Comisión en 1973, cuando, en su 25.º período de sesiones, la Comisión consideró el tema «Examen del programa de trabajo a largo plazo de la Comisión» [537]. Más recientemente, la Comisión analizó la cuestión en forma bastante detallada en su 26.º período de sesiones, celebrado en 1974, en relación con las observaciones formuladas en el informe de la Dependencia Común de Inspección [538].

119. Como resultado del examen efectuado en tales ocasiones, se adoptaron una serie de medidas destinadas, por ejemplo, a dejar más tiempo a los gobiernos para presentar observaciones sobre los proyectos aprobados en primera lectura, a constituir al Comité de Redacción en comité de negociación cuando la Comisión lo decida, o a fijar la duración del período de sesiones anual de la Comisión en doce semanas. Algunas de las medidas así adoptadas han facilitado la aceleración del ritmo de trabajo de la Comisión en conformidad con las observaciones hechas en la Sexta Comisión de la Asamblea General. No obstante, la Comisión, en su nueva composición, desea reiterar su criterio de que no conviene acelerar más su ritmo de trabajo a riesgo de menoscabar la calidad, el valor o la aceptabilidad de sus proyectos. Como declaró la propia Comisión en 1958: «Lo importante al cabo de los años será la calidad del trabajo, no el mayor o menor tiempo que haya exigido» [539]. A juicio de la Comisión, habida cuenta de que ésta somete a la Asamblea General cada dos o tres años un proyecto de artículos definitivo de un alto valor técnico y propio para encontrar una gran aceptación por la comunidad internacional en general sobre campos esenciales del derecho internacional, no cabe considerar en modo alguno que la Comisión trabaja lentamente. Además, un ritmo más acelerado podría suponer una carga excesiva para los Estados y comprometer, en fin de cuentas, todo el proceso de codificación y desarrollo progresivo del derecho internacional. Los servicios jurídicos de que disponen los ministerios de relaciones exteriores son limitados y tienen que atender múltiples y concurrentes requerimientos, entre ellos los de las conferencias internacionales.

120. Habida cuenta de estas consideraciones, la Comisión decidió en el presente período de sesiones reafirmar la conclusión a que unánimemente había llegado en 1974 de que

> sus procedimientos, sus métodos de trabajo y su sistema de organización actuales son correctos y adecuados, y constituyen además el medio más eficaz para realizar la tarea que le confió la Asamblea General de conformidad con el párrafo 1 del Artículo 13 de la Carta. Por consiguiente, la Comisión no encuentra razón alguna para modificar su Estatuto, ni tampoco sus métodos de trabajo básicos o su sistema de organización actuales [540].

A pesar de tal conclusión, la Comisión se propone tener constantemente en estudio, como ha hecho hasta ahora, la cuestión de las mejoras que puedan introducirse en sus métodos de trabajo y en sus procedimientos actuales atendiendo a las características específicas de los diversos temas que examina, a fin de realizar con la mayor eficiencia posible los trabajos que se le encomiendan, según ha pedido la Asamblea General en su resolución 31/97, de 15 de diciembre de 1976. Atendiendo a las consideraciones antedichas, la Comisión aprobó en el presente período de sesiones el método de trabajo antes descrito [541] para el estudio de las propuestas de elaboración de un protocolo relativo al estatuto del correo diplomático y la valija diplomática no acompañada por un correo diplomático.

121. En cuanto a la cuestión de la conveniencia de que el Grupo de Planificación pase a ser un comité permanente, cuestión que en 1976 se acordó dejar a la decisión de la Comisión en su composición actual, la Comisión opina que lo mejor será adoptar una solución pragmática y establecer el Grupo cuando se necesite. En conse-

[535] Véase *Anuario... 1958*, vol. II, págs. 115 a 117, documento A/3859, párrs. 57 a 67.

[536] Véase *Anuario... 1968*, vol. II, págs. 218 y 219 y 221 a 237, documento A/7209/Rev.1, párrs. 95 a 102 y anexo.

[537] Véase *Anuario... 1973*, vol. II, págs. 230 a 237, documento A/9010/Rev.1, párrs. 134 a 176.

[538] Véase *Anuario... 1974*, vol. II (primera parte), págs. 313 a 316, documento A/9610/Rev.1, párrs. 192 a 212.

[539] *Anuario... 1958*, vol. II, pág. 118, documento A/3859, párr. 68, *in fine*.

[540] *Anuario... 1974*, vol. II (primera parte), pág. 316, documento A/9610/Rev.1, párr. 212.

[541] Véase párr. 83.

cuencia, salvo en los períodos de sesiones en que lo considere innecesario, la Comisión establecerá un Grupo de Planificación de esa índole, para que asesore a la Mesa Ampliada de la Comisión sobre cuestiones relativas a su programa, a la organización y los métodos de trabajo.

122. Por último, la Comisión quisiera recordar que, con miras principalmente a acelerar la primera fase preparatoria de la codificación de un tema determinado, en 1968 y 1973 recomendó a la Asamblea General la necesidad urgente de aumentar el número de funcionarios de la División de Codificación de la Oficina de Asuntos Jurídicos a fin de que esté en condiciones de proporcionar a la Comisión y a sus relatores especiales toda la asistencia que exige una labor cada vez más ardua, especialmente en el ámbito de los estudios y los proyectos de investigación. La Comisión reitera hoy esa recomendación.

123. La Comisión quisiera también señalar a la atención del Secretario General que, al llevar a la práctica las reglamentaciones para el control y la limitación de la documentación originada en la Secretaría, debería dedicarse la debida atención a la naturaleza de los proyectos y estudios de investigación solicitados por la División de Codificación a fin de no comprometer tal contribución cuando sea necesaria para la labor de la Comisión. Cuando se trata de investigaciones jurídicas —y la codificación del derecho internacional exige investigaciones jurídicas— no es posible limitar la amplitud de los documentos.

d) *Forma y presentación del informe de la Comisión a la Asamblea General*

124. Durante los períodos de sesiones trigésimo (1975) y trigésimo primero (1976) de la Asamblea General, algunos representantes aludieron, en la Sexta Comisión, a cuestiones relativas a la forma del informe anual presentado por la Comisión a la Asamblea. Algunos representantes consideraron que el informe era excesivamente extenso y que debería abreviarse, aligerando en especial la introducción a los diversos capítulos y los comentarios a los proyectos de artículo contenidos en ellos. Sin embargo, otros representantes que se refirieron a esta materia no compartieron esta opinión y subrayaron que el informe de la Comisión de Derecho Internacional debería contener la exposición más completa posible de los debates de la Comisión así como suficientes precedentes jurídicos y documentos conexos para que los ministerios de relaciones exteriores y delegaciones que carecieran de personal o medios de investigación adecuados pudieran familiarizarse fácilmente y sin necesidad de investigaciones adicionales con las diversas cuestiones y sus antecedentes.

125. A estas consideraciones prácticas, cabe añadir que, según el artículo 20 de su Estatuto, la Comisión someterá sus proyectos de artículos a la Asamblea General junto con un comentario que contenga: *a*) una presentación adecuada de los precedentes y otros datos pertinentes, con inclusión de tratados, sentencias judiciales y doctrina; *b*) conclusiones sobre i) el grado de acuerdo existente sobre cada punto en la práctica de los Estados y en la doctrina; ii) las divergencias y los acuerdos que subsistan, así como los argumentos invocados en apoyo de una u otra tesis. Por consiguiente, la Comisión debe, según su Estatuto, justificar sus propuestas a la Asamblea General y, en último término, a los Estados, fundándose en el derecho vigente y en las necesidades de su desarrollo progresivo atendiendo a las exigencias actuales de la comunidad internacional. Los comentarios de la Comisión constituyen un elemento esencial del proceso de codificación, que facilita, en la primera fase de ese proceso, la participación de los distintos Estados mediante comentarios y observaciones y, en la fase final y después de ésta, la comprensión e interpretación de las normas enunciadas en las convenciones de codificación. Esos comentarios representan una parte importante de los trabajos preparatorios de esas convenciones y con frecuencia son mencionados o citados en la correspondencia diplomática de los Estados y en la Corte Internacional de Justicia.

126. De hecho, la extensión de un determinado informe de la Comisión depende de una serie de factores variables que influyen en él directamente: por ejemplo, la duración del período de sesiones de la Comisión (que es actualmente de doce semanas), el número y la naturaleza de los temas discutidos durante el período de sesiones (un tema completamente nuevo exige, por lo general, más explicaciones que temas relativos a esferas en las que ya se han realizado trabajos de codificación), la inclusión en el informe de un texto completo de un proyecto de artículos sobre un tema (por ejemplo, en el informe de 1976 se reproducen, para facilitar la labor de los ministerios y las delegaciones, todos los proyectos de artículos y comentarios a los mismos sobre la cláusula de la nación más favorecida, incluidos los aprobados en anteriores períodos de sesiones), etc. Se considera, pues, que la extensión de un determinado informe de la Comisión no es una cuestión que pueda decidirse *a priori* y sin tomar en cuenta las disposiciones del Estatuto de la Comisión y la posición de ésta en el proceso general de codificación. Por consiguiente, no parece que la Comisión pueda suscribir un modo de proceder que consista en determinar de antemano e *in abstracto* la extensión máxima o mínima del informe. El informe sobre la labor realizada por la Comisión en un determinado período de sesiones será más o menos extenso según que la Comisión considere más o menos necesario explicar y justificar los proyectos de artículos contenidos en él a la Asamblea General y a los Estados Miembros.

127. Aunque, como ya se ha dicho, algunas de las observaciones hechas en la Sexta Comisión se referían a la extensión del informe de la Comisión, en realidad la preocupación principal que se manifestó a lo largo de los debates parecería ser la cuestión del tiempo disponible entre la publicación del informe de la Comisión de Derecho Internacional y el momento de su examen por la Sexta Comisión. En la actualidad, la Comisión aprueba su informe en el mes de julio, cuando clausura su período de sesiones anual. Seguidamente el informe es preparado para su publicación por la secretaría sustantiva de la Comisión, lo que lleva una semana aproximadamente, y sometido luego a la Sección de Control de Documentos del Palacio de las Naciones. Los servicios técnicos de la Secretaría necesitan unas cinco semanas para preparar

el informe con miras a su distribución en los diversos idiomas oficiales de la Asamblea General. Todas estas etapas ineludibles hacen que las delegaciones en Nueva York no suelen disponer del informe de la Comisión antes de la segunda semana de septiembre y, en ocasiones, una semana más tarde. La Sexta Comisión comienza sus trabajos al final de septiembre y, normalmente, uno de los primeros temas que examina es el titulado «Informe de la Comisión de Derecho Internacional». Así pues, las delegaciones disponen en realidad de poco tiempo para enterarse del contenido del informe de la Comisión antes de que comience el debate.

128. Para remediar esta situación, la Comisión ha examinado detenidamente este año una serie de sugerencias encaminadas a acelerar la distribución del informe. Se propuso, por ejemplo, que se distribuyera el informe por partes, de manera que una o más partes pudieran distribuirse antes sin esperar a la aprobación final de la totalidad del informe. Se sugirió también, para los mismos efectos, que se dividiera el informe en dos partes, dedicada una a asuntos de organización y administrativos, que figuran actualmente en los capítulos primero y último, que podría publicarse en primer lugar, y otra destinada a los capítulos que tratan de temas sustantivos. Sin embargo, estas sugerencias supondrían modificar la actual organización de los trabajos durante los períodos de sesiones de la Comisión y podrían resultar impracticables y de dudosa eficacia para los fines perseguidos. Así pues, según la opinión que prevaleció en la Comisión, lo mejor sería que la Sexta Comisión aplazara su examen del informe de la Comisión hasta una fecha más avanzada del período de sesiones de la Asamblea a fin de que los representantes dispusieran de tiempo suficiente para examinar con atención el contenido del informe de la Comisión, meditarlo y preparar las declaraciones al respecto.

129. Atendidas estas consideraciones, la Comisión ha decidido sugerir que la Sexta Comisión se ocupe de su informe en fecha más avanzada del período de sesiones de la Asamblea General. Si se comenzase el examen del informe de la Comisión en la última semana de octubre, se contribuiría probablemente a superar las dificultades con que tropiezan actualmente algunas delegaciones y todavía quedaría tiempo suficiente para preparar el informe de la Sexta Comisión, que contiene también un resumen detallado de los debates sobre el informe de la Comisión. Al formular esta sugerencia, la Comisión ha querido simplemente indicar un modo práctico de vencer las dificultades actuales, en la inteligencia, naturalmente, de que la Sexta Comisión es la única facultada para decidir la organización de sus trabajos y las fechas aproximadas de examen de cada uno de los temas de su programa.

130. En cuanto al contenido sustantivo de su informe, la Comisión ha llegado a la conclusión de que no debería modificarse su estructura actual. Considera también que la forma del informe, con su división en capítulos y secciones, es lógica y clara. La Comisión proporcionará títulos y subtítulos en cada uno de los capítulos o secciones y los reproducirá en el índice, para facilitar la consulta del informe por los gobiernos y delegaciones y también puede considerar la posibilidad de proporcionar resúmenes, siempre que sea factible. Por último, la Comisión ha decidido también que, inmediatamente después de la clausura de su período de sesiones, la Secretaría publique y distribuya un documento que contenga el texto de todos los proyectos de artículos aprobados en ese período de sesiones, y en el que se indique que la información de antecedentes y los comentarios a los artículos aparecerán en el informe de la Comisión.

F.—Colaboración con otros organismos

131. La Comisión de Derecho Internacional desea reafirmar la gran importancia que atribuye a la colaboración con organismos dedicados al desarrollo progresivo del derecho internacional y a su codificación a nivel regional y, en particular, a la colaboración establecida sobre la base del Estatuto de la Comisión con 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.

1. Comité Jurídico Interamericano

132. El Comité Jurídico Interamericano celebró sus dos últimas reuniones en Río de Janeiro (Brasil) en julio y agosto de 1976 y en enero y febrero de 1977. La Comisión no pudo enviar un observador a esas reuniones. No obstante, espera enviar un observador a la próxima reunión, que se celebrará en julio y agosto de 1977. Teniendo presente que la Comisión está invitada, de modo permanente, a enviar un observador a las reuniones del Comité, la Comisión pidió en su actual período de sesiones a su Presidente, Sir Francis Vallat, que asistiera a una de las reuniones de 1978 del Comité, o que, de no serle posible, designara a otro miembro de la Comisión a dicho efecto.

133. El Comité Jurídico Interamericano estuvo representado en el 29.º período de sesiones de la Comisión por el Sr. H. Valladão, quien dirigió la palabra a la Comisión en su 1437.ª sesión, celebrada el 9 de junio de 1977. Después de recordar la historia de las actividades de codificación del Comité Jurídico Interamericano y su predecesora, la Comisión Internacional de Jurisconsultos Americanos, el Sr. Valladão afirmó que el Comité había continuado su labor de preparar proyectos de tratados y de convenciones de derecho internacional público y privado. Comparando el mandato de la Comisión de Derecho Internacional con el del Comité, señaló que además de la tarea de la Comisión de promover el desarrollo progresivo del derecho internacional y su codificación, el Comité Jurídico Interamericano era también el órgano consultivo en asuntos jurídicos de la OEA.

El Comité había estudiado problemas relacionados con la integración de los países en desarrollo del continente americano y las posibilidades de armonizar su legislación, y había participado también en la revisión de convenciones existentes sobre cuestiones jurídicas aprobadas sobre la base de sus proyectos, y en la preparación de proyectos de reforma relativos a algunos aspectos del Código Bustamante, de 1928. En sus reuniones más recientes, celebradas en 1976 y 1977, el Comité había aprobado varios proyectos de convenciones que se someterían a la segunda Conferencia Especializada Interamericana sobre Derecho Internacional Privado, que debía celebrarse en Montevideo. El Sr. Valladão también recordó que en 1976 el Comité había organizado un tercer curso de derecho internacional y que en julio y agosto de 1977 se celebraría un cuarto, coincidiendo con la reunión del Comité. Por último, informó a la Comisión de que la próxima reunión del Comité se centraría en dos temas prioritarios: el principio de la libre determinación y su campo de aplicación, y los conflictos de leyes y la necesidad de una ley uniforme en lo concerniente a los cheques de circulación internacional.

2. Comité Jurídico Consultivo Asiático-Africano

134. El Presidente de la Comisión en su 28.º período de sesiones, Sr. Abdullah El-Erian, asistió a la 18.ª reunión del Comité Jurídico Consultivo Asiático-Africano, celebrada en Bagdad (Iraq) en febrero de 1977, como observador de la Comisión e hizo una declaración ante el Comité. El Sr. El-Erian dio cuenta de su misión a la Comisión, en su 1470.ª sesión, celebrada el 27 de julio de 1977. Informó a la Comisión que el programa de dicha reunión incluía, como tema que había surgido de la labor de la Comisión de Derecho Internacional, la sucesión de Estados en materia de tratados. Otros temas en el programa del Comité se referían al derecho del mar, la asistencia recíproca respecto de delitos económicos, el derecho mercantil internacional y el derecho del medio ambiente.

135. 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 las reuniones del Comité, pidió a su Presidente, Sir Francis Vallat, que asistiera a la próxima reunión del Comité o que, de no serle posible, designara a otro miembro de la Comisión a dicho efecto.

3. Comité Europeo de Cooperación Jurídica

136. El Presidente de la Comisión en su 28.º período de sesiones, Sr. Abdullah El-Erian, asistió a la 26.ª reunión del Comité Europeo de Cooperación Jurídica, celebrada en Estrasburgo (Francia) en diciembre de 1976, e hizo una declaración ante el Comité. Durante el actual período de sesiones de la Comisión, en su 1470.ª sesión, celebrada el 27 de julio de 1977, el Sr. El-Erian informó oralmente de su misión. Comunicó a la Comisión que el programa de dicha reunión incluía, entre otras cosas, temas tales como la adquisición de nacionalidad, la protección del medio y los problemas jurídicos concernientes a los nómadas apátridas.

137. 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 las reuniones del Comité, pidió a su Presidente, Sir Francis Vallat, que asistiera a la próxima reunión del Comité o que, de no serle posible, nombrara a otro miembro de la Comisión a dicho efecto.

G.—Lugar y fecha del 30.º período de sesiones

138. La Comisión decidió celebrar su próximo período de sesiones en la Oficina de las Naciones Unidas en Ginebra del 8 de mayo al 28 de julio de 1978.

H.—Representación en el trigésimo segundo período de sesiones de la Asamblea General

139. La Comisión decidió hacerse representar en el trigésimo segundo período de sesiones de la Asamblea General por su Presidente, Sir Francis Vallat.

I.—Conferencia en memoria de Gilberto Amado

140. A raíz de la nueva composición de la Comisión, se han introducido modificaciones en la del Comité Consultivo de la Conferencia. El Comité comprende actualmente los miembros siguientes: Sr. Ago, Sr. Castañeda, Sr. El-Erian, Sr. Sette Câmara, Sr. Tabibi, Sr. Ushakov, Sir Francis Vallat y Sr. Yankov.

141. El Comité celebró una sesión, bajo la presidencia de Sir Francis Vallat, el 2 de junio de 1977, para discutir la organización de la Conferencia en el actual período de sesiones, pero, habida cuenta de las dificultades materiales inherentes a la brevedad del plazo debido a la necesidad de hacer coincidir la Conferencia con la reunión del Seminario sobre derecho internacional, según la decisión adoptada en 1971 [542], la Comisión aceptó la propuesta del Comité de aplazar la Conferencia hasta el próximo período de sesiones, y de que se invitara al Sr. Taslim O. Elias, Magistrado de la Corte Internacional de Justicia, a pronunciar en esa ocasión la Conferencia en memoria de Gilberto Amado.

J.—Seminario sobre derecho internacional

142. En cumplimiento de la resolución 31/97 de la Asamblea General, de 15 de diciembre de 1976, la Oficina de las Naciones Unidas en Ginebra organizó, durante el 29.º período de sesiones de la Comisión, una reunión —la 13.ª— del Seminario sobre derecho internacional para estudiantes especializados en esta disciplina y jóvenes

[542] *Anuario... 1971*, vol. II (primera parte), pág. 382, documento A/8410/Rev.1, párr. 164.

funcionarios de las administraciones nacionales encargados habitualmente de examinar asuntos de derecho internacional. A fin de asociar el Seminario al homenaje de la Comisión a la memoria del Sr. Edvard Hambro, se designó esta 13.ª reunión con el nombre de «Reunión Edvard Hambro».

143. El Seminario celebró, entre el 6 y el 24 de junio de 1977, 11 sesiones dedicadas a conferencias seguidas de debates.

144. Los ocho miembros siguientes de la Comisión de Derecho Internacional aportaron generosamente su concurso como conferenciantes: el Sr. Dadzie (El derecho de los refugiados), el Sr. El-Erian (El derecho diplomático y su aplicación en las relaciones entre los Estados y las organizaciones internacionales), el Sr. Ushakov (El principio de la coexistencia pacífica en derecho internacional contemporáneo), el Sr. Reuter (De la equidad), el Sr. Šahović (Revisión de la Carta y fortalecimiento de las Naciones Unidas), el Sr. Tabibi (Reafirmación del derecho de libre acceso al mar para los países sin litoral), el Sr. Verosta (Examen de la definición de la agresión) y Sir Francis Vallat (Sucesión de Estados en materia de tratados a la luz de la Conferencia de las Naciones Unidas). Además, el Director del Departamento de doctrina y derecho del Comité Internacional de la Cruz Roja, Sr. Pilloud, habló de los resultados de la Conferencia diplomática sobre la reafirmación y el desarrollo del derecho internacional humanitario aplicable en los conflictos armados [543], celebrada en Ginebra de 1974 a 1977. El Director de la División de Derechos Humanos de la Secretaría de las Naciones Unidas, Sr. van Boven, habló de la «Evolución de los esfuerzos de las Naciones Unidas en la esfera de los derechos humanos». El Director del Seminario, Sr. Raton, hizo una exposición preliminar sobre la Comisión de Derecho Internacional y su labor. La Comisión desea hacer constar su reconocimiento al Sr. Raton y a su ayudante, la Srta. M. K. Sandwell, por su eficaz labor de organización del Seminario.

145. Los 20 participantes [544], todos procedentes de distintos países, siguieron igualmente las sesiones de la Comisión y asistieron a una proyección cinematográfica organizada por la Oficina de Información Pública de las Naciones Unidas. Se les facilitaron gratuitamente 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 de las Naciones Unidas que no se hallan disponibles o son difíciles de encontrar en sus países de origen. Los participantes pudieron utilizar los diversos servicios de la Biblioteca del Palacio de las Naciones.

146. Lo mismo que en el pasado, las Naciones Unidas no tuvieron que sufragar ninguno de los gastos del Seminario, ni hubieron de contribuir a los gastos de viaje ni a las dietas de los participantes. Los Gobiernos de Dinamarca, Finlandia, Noruega, los Países Bajos, la República Federal de Alemania y Suecia ofrecieron becas para participantes procedentes de países en desarrollo. A esos países se sumó, en el actual período de sesiones, Kuwait. Esas becas, cuya cuantía oscila entre 2.000 y más de 4.000 dólares de los EE.UU., fueron atribuidas a 13 candidatos. La concesión de becas permite conseguir actualmente una distribución geográfica satisfactoria de los participantes y hacer venir de países lejanos a candidatos merecedores de ello, que, de otro modo, por motivos exclusivamente pecuniarios, no podrían participar en el seminario. Gracias a la acrecentada generosidad de los gobiernos que ya habían aportado anteriormente donaciones y a la nueva contribución de Kuwait, se ha mejorado la situación en lo que se refiere al presupuesto de becas. Sin embargo, sería necesario que los gobiernos mantuvieran su interés, pues los gastos de viaje y de dietas no dejan de aumentar. Es de señalar que, según la política constante de los organizadores del Seminario, el nombre de los beneficiarios se pone en conocimiento de los gobiernos donantes y que, por su parte, los beneficiarios son siempre informados de la procedencia de su beca.

[543] De conformidad con el párrafo 3 de la resolución 3032(XXVII) de la Asamblea General, de 18 de diciembre de 1972.

[544] Habían sido elegidos 23 candidatos, pero tres de ellos no pudieron, por razones diversas, participar en la reunión.

LISTA DE DOCUMENTOS DEL 29.º PERÍODO DE SESIONES QUE NO SE REPRODUCEN EN EL VOLUMEN II

Signatura del documento	*Título*	*Observaciones y referencias*
A/CN.4/297/Rev.1	Programa provisional	Mimeografiado. Para el programa aprobado, véase pág. 6 *supra* (A/32/10, párr. 11).
A/CN.4/299/Add.1 y Add.2	Provisión de vacantes ocurridas después de la elección.—Adiciones a la nota de la Secretaría: lista de candidatos y *curriculum vitae* de los mismos	Mimeografiado.
A/CN.4/305	Propuestas de elaboración de un protocolo relativo al estatuto del correo diplomático y la valija diplomática no acompañada por un correo diplomático (párr. 4 de la resolución 31/76 de la Asamblea General): informe del Grupo de Trabajo	Mimeografiado. Para las conclusiones del Grupo de Trabajo, véase pág. 126 *supra* (A/32/10, párr. 83).
A/CN.4/L.253	Proyecto de artículos sobre la cuestión de los tratados celebrados entre Estados y organizaciones internacionales o entre organizaciones internacionales: artículos 19 a 23 propuestos por el Sr. Ushakov	Los textos se reproducen en A/32/10, notas 464, 478, 480, 482 y 485 (págs. 111, 114, 115, 116 y 117 *supra*).
A/CN.4/L.254	Proyecto de artículos sobre la sucesión de Estados en lo que respecta a materias distintas de los tratados: artículo sobre los Estados de reciente independencia propuesto por el Sr. Ushakov	*Idem*, nota 428 (pág. 96 *supra*).
A/CN.4/L.255 y Add.1 a 3	Proyecto de artículos sobre la cuestión de los tratados celebrados entre Estados y organizaciones internacionales o entre organizaciones internacionales.—Textos adoptados por el Comité de Redacción: artículos 19, 19 *bis*, 19 *ter*, 20, 20 *bis*, 21, 22, 23, 23 *bis*, 24, 24 *bis*, 25, 25 *bis*, 26, 27 (y art. 2, párr. 1, apartado *j*), 28 a 34 y títulos de las partes y secciones correspondientes del proyecto	Los textos se reproducen en las actas de las sesiones 1446.ª, 1451.ª, 1458.ª y 1459.ª (vol. I).
A/CN.4/L.256 y Add.1	Proyecto de artículos sobre la sucesión de Estados en lo que respecta a materias distintas de los tratados.—Textos adoptados por el Comité de Redacción: artículos 17 a 22 y títulos de la parte y secciones correspondientes del proyecto	*Idem*, 1447.ª y 1449.ª sesiones.
A/CN.4/L.256/Add.2	*Idem:* Texto revisado del artículo 20	*Idem*, 1450.ª sesión.
A/CN.4/L.257	Proyecto de artículos sobre la sucesión de Estados en lo que respecta a materias distintas de los tratados: artículo 22 propuesto por el Sr. Schwebel	El texto se reproduce en A/32/10, nota 427 (pág. 96 *supra*).
A/CN.4/L.258	Proyecto de informe de la Comisión de Derecho Internacional sobre la labor realizada en su 29.º período de sesiones (cap. I)	Mimeografiado. Para el texto definitivo, véase A/32/10 (pág. 1 *supra*).
A/CN.4/L.259 y Add.1 a 4	*Idem* (cap. II)	*Idem.*
A/CN.4/L.260 y Add.1 a 3	*Idem* (cap. III)	*Idem.*
A/CN.4/L.261 y Corr.1 y Add.1 y 2	*Idem* (cap. IV)	*Idem.*
A/CN.4/L.262 y Add.1 a 3	*Idem* (cap. V)	*Idem.*
A/CN.4/L.263	Proyecto de artículos sobre la responsabilidad de los Estados: texto del artículo 20 adoptado por el Comité de Redacción	El texto se reproduce en el acta de la 1462.ª sesión (vol. I).
A/CN.4/L.263/Add.1	*Idem.*—Textos adoptados por el Comité de Redacción: texto revisado del artículo 20 y artículos 21 y 22	*Idem*, 1469.ª sesión.
A/CN.4/SR.1414 a SR.1473	Actas resumidas provisionales de las sesiones 1414.ª a 1473.ª de la Comisión de Derecho Internacional	Mimeografiado. Para el texto definitivo, véase vol. I.

كيفية الحصول على منشورات الامم المتحدة

يمكن الحصول على منشورات الامم المتحدة من المكتبات ودور التوزيع في جميع انحاء العالم . استعلم عنها من المكتبة التي تتعامل معها أو اكتب الى : الامم المتحدة ،قسم البيع في نيويورك او في جنيف .

如何购取联合国出版物

联合国出版物在全世界各地的书店和经售处均有发售。请向书店询问或写信到纽约或日内瓦的联合国销售组。

HOW TO OBTAIN UNITED NATIONS PUBLICATIONS

United Nations publications may be obtained from bookstores and distributors throughout the world. Consult your bookstore or write to: United Nations, Sales Section, New York or Geneva.

COMMENT SE PROCURER LES PUBLICATIONS DES NATIONS UNIES

Les publications des Nations Unies sont en vente dans les librairies et les agences dépositaires du monde entier. Informez-vous auprès de votre libraire ou adressez-vous à : Nations Unies, Section des ventes, New York ou Genève.

КАК ПОЛУЧИТЬ ИЗДАНИЯ ОРГАНИЗАЦИИ ОБЪЕДИНЕННЫХ НАЦИЙ

Издания Организации Объединенных Наций можно купить в книжных магазинах и агентствах во всех районах мира. Наводите справки об изданиях в вашем книжном магазине или пишите по адресу: Организация Объединенных Наций, Секция по продаже изданий, Нью-Йорк или Женева.

COMO CONSEGUIR PUBLICACIONES DE LAS NACIONES UNIDAS

Las publicaciones de las Naciones Unidas están en venta en librerías y casas distribuidoras en todas partes del mundo. Consulte a su librero o diríjase a: Naciones Unidas, Sección de Ventas, Nueva York o Ginebra.

Printed in Belgium
78-35185—July 1978—500

Price: $U.S. 9.00
(or equivalent in other currencies)

United Nations publication
Sales No. S.78.V.2 (Part II)