- 39. El Sr. BARTOŠ señala que, al proclamarse la independencia de la India y la creación del Pakistán ¹¹, se estipuló que la India sería considerada como el antiguo Estado y el Pakistán como el nuevo Estado.
- 40. Esta distinción fue hecha también en la Sexta Comisión, que decidió que la India conservaba su calidad de Miembro de las Naciones Unidas, mientras que el Pakistán tendría que presentar una solicitud de admisión. También se estableció que el Pakistán no estaba obligado por tratados anteriormente concertados por la India. Los órganos de las Naciones Unidas, por lo tanto, consideraron que esta cuestión delicada debía ser tratada separadamente en el caso del Pakistán, mientras que para la India se resolvía *ipso facto* en virtud del tratado concertado entre ésta y el Reino Unido.

Se levanta la sesión a las 12.25 horas.

¹¹ Véase British and Foreign State Papers, vol. 147, pág. 158.

1155.2 SESIÓN

Miércoles 10 de mayo de 1972, a las 10.10 horas

Presidente: Sr. Richard D. KEARNEY

Presentes: Sr. Ago, Sr. Alcívar, Sr. Bartoš, Sr. Bilge, Sr. Castañeda, Sr. Hambro, Sr. Nagendra Singh, Sr. Quentin-Baxter, Sr. Reuter, Sr. Rossides, Sr. Sette Câmara, Sr. Tabibi, Sr. Tammes, Sr. Thiam, Sr. Tsuruoka, Sr. Ushakov, Sr. Ustor, Sir Humphrey Waldock, Sr. Yasseen.

Sucesión de Estados en materia de tratados (A/CN.4/202; A/CN.4/214 y Add.1 y 2; A/CN.4/224 y Add.1; A/CN.4/249; A/CN.4/256)

[Tema 1 a del programa] (continuación)

DEBATE GENERAL

- 1. El PRESIDENTE invita a la Comisión a iniciar el debate general sobre el proyecto de artículos preparado por el Relator Especial.
- 2. El Sr. TABIBI, tras dar las gracias al Relator Especial por su presentación clara y científica de la materia, dice que puede aceptar su punto de vista, excepto en el caso de uno o dos artículos.
- 3. Por su parte, el orador se ha dedicado al estudio de la sucesión de Estados desde que la India alcanzó la independencia en 1947; esta última afectó las relaciones convencionales de su país tanto con los países del subcontinente como con el Reino Unido. Como miembro de la antigua Subcomisión para la Sucesión de Estados y de Gobiernos, así como de la Comisión misma, ha llegado a dudar cada vez más de la necesidad o utilidad de estudiar todo el campo de la sucesión de Estados en materia de tratados y de establecer normas siguiendo el modelo de la Convención de Viena sobre el derecho de los tratados. En su opinión, eso entrañaría el riesgo de

- establecer regímenes análogos al derecho interno, lo que tal vez no haría más que crear dificultades en vez de resolver los problemas originados por la sucesión.
- 4. Cree que sería más acertado que la Comisión permaneciese en terreno seguro y concentrase su atención en las instrucciones contenidas en los resoluciones 1765 (XVII), de 1962, y 1902 (XVIII), de 1963, de la Asamblea General. Esto significa que se trataría de establecer normas para la sucesión en materia de tratados basadas en la práctica de los Estados recién independizados. Al fin y al cabo, sólo desde que existen las Naciones Unidas se puede encontrar una pauta más o menos uniforme en la práctica, especialmente la relativa a los tratados multilaterales.
- Sería preferible concentrarse en los informes tercero, cuarto y quinto del Relator Especial en vez de tratar de ciertas normas contenidas en su segundo informe (A/CN.4/214)¹, como el artículo 2 (Territorio que pasa de un Estado a otro) y el artículo 3 (Acuerdos para la transmisión de obligaciones o derechos convencionales con motivo de una sucesión), e incluso, hasta cierto punto, el artículo 4 (Declaración unilateral de un Estado sucesor). El orador basa esta opinión principalmente en el hecho de que, en 1963, la Subcomisión para la Sucesión de Estados y de Gobiernos, en el párrafo 6 de su informe, subrayó la necesidad de « prestar atención especial a los problemas de sucesión que se plantean como consecuencia de la emancipación de muchos países y del nacimiento de un considerable número de nuevos Estados después de la segunda guerra mundial » y propugnó además que « los problemas que atañen a nuevos Estados deberían ser objeto de particular interés, y todo el tema habría de examinarse teniendo en cuenta las exigencias del mundo contemporáneo y los principios enunciados en la Carta de las Naciones Unidas » 2. La Asamblea General adoptó también este punto de vista.
- 6. El tema de la sucesión de Estados en materia de tratados es difícil y complejo; los diferentes regímenes abarcan tipos diferentes de tratados y la práctica de los Estados ha variado, lo que ha conducido al establecimiento de normas contradictorias. En particular, la Comisión debe abstenerse de tratar de establecer regímenes basados en la práctica colonial, en la que los elementos básicos de la sucesión, o sea, los tratados, fueron en la mayoría de los casos desiguales e ilegales, debido al predominio de los intereses coloniales.
- 7. En su exposición preliminar, el Relator Especial ha expresado la opinión de que la solución de los problemas de la sucesión en materia de tratados se debe buscar dentro del marco del derecho de los tratados, del que considera que es un aspecto particular. Pero las recomendaciones de la Subcomisión, aprobadas por la Comisión en 1963, indicaban explícitamente que « la sucesión en materia de tratados debería examinarse más bien en relación con la sucesión de Estados que desde el punto de vista del derecho de los tratados » 3.

¹ Véase Anuario de la Comisión de Derecho Internacional, 1969, vol. II, pág. 45.

² Op. cit., 1963, vol. II, pág. 303.

³ Ibid., párr. 10.

- 8. Al adoptar el proyecto de la histórica Convención de Viena sobre el derecho de los tratados 4, la Comisión aprobó un conjunto de normas útiles; pero hay que tener presente que la parte V de esa Convención contiene toda una serie de reservas y excepciones a dichas normas, como por ejemplo los artículos 48 (Error), 49 (Dolo), 50 (Corrupción del representante de un Estado), 51 (Coacción sobre el representante de un Estado), 52 (Coacción sobre un Estado por la amenaza o el uso de la fuerza), 53 (Tratados que estén en oposición con una norma imperativa de derecho internacional general (jus cogens)), 61 (Imposibilidad subsiguiente de cumplimiento), 62 (Cambio fundamental en las circunstancias) y otros muchos. Por ello, si la Comisión ha de buscar dentro del marco de la Convención de Viena las soluciones de los problemas de sucesión, habrá que determinar si debe aplicar las mismas reservas y las mismas normas de nulidad que figuran en dicha Convención. Al parecer, si las normas sobre sucesión se han de basar en la Convención de Viena, la Comisión tendrá que aprobar lo que sería en realidad otro capítulo de dicha Convención y omitir cualesquiera normas independientes que existan en la esfera de la sucesión de Estados.
- 9. Con respecto al artículo 1 (Términos empleados), que figura en el segundo informe del Relator Especial, el orador estima que se podría utilizar provisionalmente durante las deliberaciones, pero preferiría reservarse sus comentarios hasta que la Comisión haya examinado todo el proyecto de artículos.
- 10. En cuanto al artículo 2 (Territorio que pasa de un Estado a otro), la cuestión de las fronteras es sumamente explosiva en todas las partes del mundo y no se puede resolver proponiendo normas sobre la sucesión de Estados.
- 11. Cuando los informes primero y segundo del Relator Especial fueron examinados por la Sexta Comisión en 1968, ésta incluyó en su informe a la Asamblea General lo siguiente : « Por otra parte se adujo que los tratados de fronteras impuestos por Potencias coloniales contra la voluntad de la población de los territorios subyugados debían considerarse contrarios a la norma pacta sunt servanda, al principio fundamental de la libre determinación que era un principio de jus cogens, y a las resoluciones 1514 (XV) y 1654 (XVI) de la Asamblea General... Se estimó que, como las cuestiones de fronteras eran asuntos de gran contenido político, la Comisión de Derecho Internacional debía abstenerse de emitir todo dictamen jurídico cuando las situaciones especiales de que se trataba correspondían a la esfera de competencia de otros órganos de las Naciones Unidas » ⁵. En los períodos de sesiones vigésimo tercero y vigésimo cuarto de la Asamblea General, muchos delegados estimaron que la Comisión debía omitir por completo el artículo 2, debido a la estrecha relación que guarda dicho artículo con los

tratados localizados y territoriales, o examinarlo con esta última cuestión.

- 12. El orador también expresa sus reservas respecto del artículo 3 (Acuerdos para la transmisión de obligaciones o derechos convencionales con motivo de una sucesión), que versa sobre una institución que es peculiar principalmente del Reino Unido. En realidad, las Potencias coloniales recurren frecuentemente a los acuerdos de transmisión cuando una antigua colonia logra la independencia, con objeto de obtener concesiones que son contrarias al principio de la libre determinación y que violan los intereses de terceros Estados. Además, mientras los tratados multilaterales de transmisión presentan cierta uniformidad, los tratados bilaterales de transmisión distan de ser uniformes, y la práctica en relación con esos tratados varía considerablemente.
- 13. El Sr. AGO aprueba el punto de vista que ha adoptado el Relator Especial para tratar de este tema, a saber, según expuso en su primer informe (A/CN.4/202) ⁶, que la solución de los problemas de la llamada « sucesión » en materia de tratados ha de buscarse más bien en el derecho de los tratados que en un derecho general de la « sucesión ». No puede menos que suscribir el argumento de que esa elección está justificada, no sólo por la práctica de los Estados, sino también por las dudas que pueden tenerse con respecto a la existencia misma de una institución de la « sucesión » de Estados.
- La Comisión podrá verse inducida incluso a modificar el título del proyecto, puesto que en rigor no trata de la sucesión de Estados, sino más bien de una cuestión de derecho de los tratados, a saber, la suerte que corre un tratado cuando se produce un cambio en la soberanía sobre un territorio, o cuando un sujeto de derecho internacional que ha celebrado un tratado, o que ha participado en su celebración, o que se ha adherido ulteriormente a él, es reemplazado por otro sujeto de derecho internacional. La dificultad estriba en que ese cambio de la situación material puede ser consecuencia de toda clase de acontecimientos muy diferentes : la asociación, como en la formación del Imperio alemán o del Estado italiano; la disolución, de la que son ejemplos el Imperio de los Habsburgo y el Imperio británico; la separación, como en la formación de un Estado a partir de una antigua provincia o de una antigua colonia; o sencillamente el traspaso de un territorio de un Estado existente a otro Estado existente. En esta pluralidad de situaciones, por lo tanto, hay que tener en cuenta los elementos unitarios, o sea los que se presentan siempre del mismo modo, y los elementos no unitarios, que no son los mismos en cada situación. Podría dedicárseles respectivamente distintas partes del proyecto.
- 15. En su estudio del tema tratado por Sir Humphrey Waldock y del que se ha confiado al Sr. Bedjaoui, la Comisión deberá evitar cuidadosamente la transposición al derecho internacional de las teorías, los puntos de vista y los criterios del derecho interno. En derecho interno, la cuestión de la sucesión está regulada por la legislación que, en determinadas condiciones, dispone la transmisión

⁴ 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. 313.

⁵ Véase Documentos Oficiales de la Asamblea General, vigésimo tercer período de sesiones, Anexos, vol. II, tema 84 del programa, documento A/7370, párr. 58.

⁶ Véase Anuario de la Comisión de Derecho Internacional, 1968, vol. II, pág. 86, párr. 9.

automática de ciertos derechos y de ciertas obligaciones de un sujeto a otro. ¿ Existe la misma situación en derecho internacional entre dos Estados? Probablemente debe darse una respuesta afirmativa por lo que respecta a los tratados que regulan la situación de algunas regiones determinadas, como los tratados que rigen el estatuto de las zonas francas en torno a Ginebra, concertados primitivamente entre la República de Ginebra y el Reino de Cerdeña y cuyos efectos fueron transferidos ulteriormente a Francia.

- 16. Es dudoso que, en derecho internacional, existan otros ejemplos comparables. En cualquier caso, no se puede hablar de la existencia de una norma consuetudinaria de carácter general que prevea el paso de las obligaciones convencionales internacionales de un Estado a otro. Esto es además aún más cierto cuando se trata de sucesión en lo que respecta a materias distintas de los tratados. Incluso en este caso, lo que a veces se designa como un problema de sucesión no es en realidad más que un problema de aplicación automática de las normas generales de derecho consuetudinario a todo nuevo Estado. Un examen más atento muestra que, en realidad, lo que tiene que examinar la Comisión en ciertos casos es el contenido de determinadas normas consuetudinarias, en particular las relativas al trato de los extranjeros, y su aplicación en determinadas condiciones de hecho. Sin embargo, no se trata en rigor de un problema de sucesión, es decir, de la transmisión de derechos y obligaciones de un sujeto de derecho internacional a otro.
- 17. Una de las dificultades fundamentales del tema tratado por el Relator Especial consiste en determinar qué es un nuevo Estado. La primera cuestión es la de si hay una gran diferencia de situación entre un nuevo Estado y otro Estado. La segunda estriba en saber cuándo existe un nuevo Estado. Por ejemplo, todavía se discute si el Estado italiano reemplazó al Reino de Cerdeña o se limitó a continuarlo y, en tal caso, cuál es la situación en lo que respecta a los tratados.
- 18. El orador aprueba la reserva del Relator Especial relativa al derecho de las organizaciones internacionales. Es posible que exista en el instrumento constitutivo de una organización una disposición que prevea el caso de la sucesión de Estados y sea algo más que una simple norma consuetudinaria. Deben respetarse las prácticas y normas establecidas por cada organización internacional.
- 19. También aprueba la actitud del Relator Especial por lo que respecta a los acuerdos de transmisión. De tales acuerdos pueden derivarse derechos y obligaciones para las dos partes interesadas, pero no para terceros Estados. El nuevo Estado quizás esté obligado, con respecto al antiguo Estado metropolitano, a adoptar determinada actitud en lo referente a los tratados celebrados por éste, pero los terceros Estados no pueden exigir que la adopte. La relación que se establece entre el antiguo Estado metropolitano y el nuevo Estado es bilateral.
- 20. Con respecto a la declaración unilateral, es cierto que existe una diferencia básica entre tratados bilaterales y multilaterales, según expuso el Relator Especial en su segundo informe. En el caso de un tratado bilateral, y probablemente en el de algunos tratados multilaterales restringidos, una declaración unilateral sólo tiene un

- valor de oferta, mientras que en el caso de los tratados multilaterales generales se presume la existencia en el tratado mismo de una especie de oferta por parte de los antiguos Estados y la declaración unilateral constituye entonces un consentimiento, cuyo efecto es la formación del acuerdo.
- 21. El orador aprueba la orientación que ha decidido adoptar el Relator Especial para el estudio del tema y está dispuesto a examinar el proyecto artículo por artículo. Como ha dicho ya, el proyecto trata a su juicio no tanto de la sucesión en materia de tratados como de algunos aspectos particulares del derecho de los tratados, relativos a los cambios de soberanía respecto de un territorio determinado.
- 22. El Sr. REUTER aprueba sin reserva el método que el Relator Especial ha escogido. En realidad, pueden encontrarse en la práctica internacional suficientes argumentos para justificar cualquier enfoque, y el Relator Especial ha estado acertado al tomar el derecho de los tratados como punto de partida. También ha estado en lo justo al partir de la hipótesis de los nuevos Estados, que es la más sencilla y la mejor conocida.
- En cuanto al fondo, hay que tener en cuenta dos principios: la personalidad del Estado y la falta de efecto de los tratados respecto de terceros. No es de sorprender que se encuentre en los artículos exactamente lo que se ha adoptado como hipótesis, es decir, la solución de la tabla rasa. Como acertadamente ha dicho el Sr. Ago, no hay sucesión de Estados en materia de tratados. Es una solución que, para la inmensa mayoría de los nuevos Estados, corresponde a aspiraciones políticas y tiene en cuenta el hecho de que, en materia de sucesión, todo el mundo sigue teniendo presente la descolonización. Los artículos preparados por el Relator Especial satisfacen esas aspiraciones a la descolonización, ya que equivalen a afirmar que todo nuevo Estado nace libre, sin obligaciones. También a ese respecto aprueba el punto de vista del Relator Especial.
- Sin embargo, hay otras dificultades, en particular la de los efectos de los tratados con respecto a terceros. Al examinar el proyecto de artículos sobre el derecho de los tratados, la Comisión escamoteó, en cierto modo, la dificultad proclamando, sin mucha discusión, el principio de la inexistencia de efectos con respecto a terceros, sin duda acertadamente, ya que la Conferencia de Viena confirmó luego este punto de vista. Ahora bien, aunque los nuevos Estados desean nacer libres, lo cierto es que se encuentran en una situación de facto, regida por tratados, la de las fronteras en las que nacen, y se plantea la cuestión de cómo hacerla obligatoria o de qué excepciones han de preverse. El problema de las fronteras coloniales es un vasto problema político, un problema real cuyo estudio es unútil tratar de soslayar, aunque sólo sea para llegar a la conclusión de que trasciende el ámbito de la materia de que se ocupa la Comisión, que ha de ser tratado en otro contexto y que, por consiguiente, deben dejarse a salvo todas las soluciones posibles.
- 25. Esto se aplica también a ciertas dificultades graves que otros oradores han mencionado. El artículo 2 propuesto por el Relator Especial, relativo a la regla de la « movilidad del ámbito del tratado », se basa muy

acertadamente en la personalidad del Estado, pero suscita un problema que trasciende el derecho de los tratados y los límites mismos de la abstracción jurídica : el de las realidades sociales, sociológicas, económicas y financieras que se han de tomar en consideración en todas las transformaciones de los Estados. Por supuesto, esas realidades se relegan a un segundo plano en el problema que la Comisión examina, pero no puede olvidarse que las razones por las que Austria se negó en 1919 a considerarse como el sucesor del Imperio de los Habsburgo fueron esencialmente de orden económico y financiero.

- 26. Cabe señalar de paso que la Comisión decide, por segunda vez, reservar las normas pertinentes de las organizaciones internacionales. El orador tendrá más tarde la ocasión de pedir a la Comisión que recuerde esa actitud que ha adoptado constantemente y que fija una especie de límite a su labor de codificación ante el fenómeno concreto, no de la organización internacional en general, sino de cada una de las organizaciones internacionales en particular.
- 27. El Sr. QUENTIN-BAXTER, tras felicitar al Relator Especial por sus excelentes informes, reconoce que también él ha tropezado con algunas dificultades al estudiar la cuestión huidiza de la sucesión en materia de tratados. En cuanto jurista acostumbrado a seguir el hilo de la herencia de su propio país en materia de tratados, le ha sorprendido el carácter descorazonador de la norma propugnada en el artículo 13 del cuarto informe del Relator Especial (A/CN.4/249). En la esfera de los tratados multilaterales, el principio de la tabla rasa no es una pérdida para el nuevo Estado, que puede discrecionalmente establecer su derecho de sucesión. Sin embargo, en la esfera de los tratados bilaterales, el principio de la tabla rasa, considerado conjuntamente con el principio de la igualdad entre las partes, puede privar al nuevo Estado de todas las útiles relaciones convencionales que ya están incorporadas en su derecho y su práctica. De conformidad con el artículo 13, la regla del consentimiento excluye toda herencia en forma de transmisión al nuevo Estado de derechos y obligaciones con arreglo a un tratado bilateral celebrado por su predecesor.
- 28. Esta idea se aparta tanto de la manera de pensar de los administradores que es necesario examinar la cuestión de las relaciones entre las normas jurídicas y las reglas de la práctica administrativa. Desde el punto de vista práctico, por supuesto, es indudable que un tratado bilateral no puede existir sin la voluntad de las partes; ahora bien, como la mayoría de los tratados bilaterales pueden ser denunciados a corto plazo, sería ocioso que una de las partes tratase de hacer aplicar la sucesión en un tratado bilateral. No es en cambio ocioso preguntarse si esas limitaciones prácticas justifican una norma jurídica negativa, o si la abundante práctica favorable a la continuidad debería ser confirmada por una presunción legal en favor de la continuidad.
- 29. En ninguna otra esfera de las relaciones entre Estados la práctica es más tolerante ni en ninguna otra hay mayor necesidad de lo que el Relator Especial ha llamado un « margen de apreciación ». En definitiva, por detrás de la cuestión del restablecimiento de la vigencia de tratados bilaterales asoma siempre la silueta de la doctrina rebus

- sic stantibus. Hace algunos años, su propio Gobierno invocó un acuerdo de extradición que había sido concertado entre el Reino Unido y los Estados Unidos en 1842, es decir, sólo dos años después de la fundación de la colonia de Nueva Zelandia. Los Estados Unidos habrían podido alegar de modo totalmente justificado que, al celebrarse el tratado, las partes no habían previsto que un día pudiera haber una petición de extradición del Gobierno de Nueva Zelandia; o, en un plano más técnico, los Estados Unidos podrían haber señalado que tal petición tenía que llevar la firma y el sello de un Ministro de Estado del Reino Unido. En la práctica, sin embargo, en tales casos no se pone en tela de juicio la sucesión de Estados ni se crean obstáculos a un arreglo entre las partes.
- 30. La cuestión de derecho estriba en determinar si esa práctica, que parece ser conforme a la conducta de los Estados, se basa en la creencia de que no hay presunción de transmisión o herencia en el caso de un nuevo Estado. El orador no cree que tal sea el caso. A su juicio, el nuevo Estado, como sucesor, hereda algo. Su propio Gobierno, por ejemplo, continúa aplicando diversos tratados bilaterales concertados hace más de un siglo, sin tomar la iniciativa de consultar a las otras partes sobre si los siguen considerando en vigor.
- 31. Por supuesto, la permanencia de una relación convencional bilateral puede inferirse a menudo del comportamiento de las partes que conservan un instrumento de aplicación en su derecho interno; pero incluso un criterio de este tipo podría verse comprometido por una insistencia excesiva en el concepto de novación. Por ejemplo, en el caso de tratados de extradición, los Estados actúan generalmente con especial cautela. Tanto en el Reino Unido como en Nueva Zelandia, la incorporación en el derecho interno es condición de aplicación de todo tratado de este género, cuya vigencia debe quedar establecida al invocarse sus disposiciones. No sería suficiente demostrar que, de resultas de una sucesión de Estados, el tratado podría seguir en vigor o que es aplicado como si estuviera en vigor.
- 32. El dilema, en su forma general, se desprende claramente de los dos aspectos de los acuerdos de transmisión. Tales acuerdos fueron concebidos —principalmente por el Reino Unido, que trataba de sistematizar la práctica de los antiguos dominios británicos en el momento de obtener el estatuto de Estados separados— para ayudar a los Estados de reciente independencia a reivindicar su justa herencia. Comprensiblemente, los acuerdos de transmisión han caído en desgracia, porque no pueden obligar a terceros y porque aparentemente ponen trabas a la libertad de acción de los Estados que han obtenido recientemente su independencia. La práctica, aún más reciente, de la aplicación provisional puede considerase como un expediente transitorio, impuesto a los Estados por la necesidad de conciliar la afirmación de su independencia soberana y su deseo de reivindicar la sucesión respecto de determinados derechos y obligaciones convencionales. La codificación debe tener por objeto proporcionar una norma que elimine ese falso conflicto y dé a los nuevos Estados un sentimiento de tranquila seguridad al hacer el inventario de su herencia convencional.
- 33. Conviene subrayar, en todo caso, que la regla de la tabla rasa enunciada en el artículo 6 (A/CN.4/224) podría

ser evaluada en el contexto del comentario al artículo 13, como en el del comentario al artículo 6 mismo. Una vez definida la norma del artículo 6, la norma del artículo 13 y algunas otras disposiciones del proyecto de artículos se inferirán de modo lógicamente ineluctable. Análogamente, es posible predecir que los comentarios a los artículos aún no presentados también tendrán repercusiones sobre el artículo 6. Por consiguiente, está de acuerdo con los oradores que creen necesario conocer el final del proyecto para poder apreciar plenamente su comienzo.

- 34. El Sr. CASTAÑEDA, refiriéndose al artículo 7, no cree que pueda sostenerse que el derecho de un nuevo Estado a notificar su sucesión en materia de tratados multilaterales tiene su fuente jurídica en el derecho de los tratados, ya que puede decirse que ese derecho va en detrimento del principio res inter alios actae. En la práctica, ese derecho ha sido creado a base de la costumbre jurídica y hay que buscar sus orígenes en el derecho de sucesión derivado de la práctica de los Estados, y no en el derecho de los tratados.
- 35. El PRESIDENTE señala que el comentario del Relator Especial al artículo 18 (Antiguos Estados protegidos, fideicomisos y otras dependencias) (A/CN.4/256) se abre con el siguiente pasaje : « Cabe plantearse una cuestión preliminar: ¿ debe incluir la codificación del derecho de sucesión de los Estados en el decenio de 1970 alguna disposición relativa a los territorios dependientes? Las disposiciones de un tratado que fijara las normas que regulan la sucesión en los tratados 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". En cuanto a los actos, hechos o situaciones anteriores, las partes sólo estarían obligadas por las normas a las que estuvieran sometidas en virtud del derecho internacional independientemente de la Convención. Por lo tanto, si se tiene en cuenta que los territorios dependientes están desapareciendo gradualmente y se atiende al derecho moderno sobre la libre determinación consagrado en la Carta, se puede alegar que, jurídicamente, está justificado el omitir toda disposición sobre los territorios dependientes y que, políticamente, resulta preferible hacerlo así. »
- 36. A su juicio, el hecho de restringir esa disposición, como hace la última frase, a los territorios dependientes impone una limitación excesiva al alcance del comentario; se podría igualmente redactar como sigue: « Si se tiene en cuenta que las colonias están desapareciendo gradualmente y se atiende al derecho moderno sobre la libre determinación, está justificado omitir toda disposición sobre los nuevos Estados. »
- 37. Si los artículos propuestos entran en vigor en el marco de una convención, ¿ cuál será su efecto en las relaciones entre los Estados que sean partes en la convención y un nuevo Estado? Se inclina a creer que la Comisión va estableciendo una serie de normas que, en forma de tratado, serán de una índole algo peculiar, puesto que se refieren a una serie de problemas a los que no pueden aplicarse a menos que lleguen a ser parte del derecho consuetudinario. Esto plantea la cuestión de si conviene adoptar una convención con el único objeto de promover

- el derecho consuetudinario. Los asuntos relativos a la *Plataforma continental del Mar del Norte* ⁷, en particular, no dan ningún apoyo a la idea del derecho consuetudinario « instantáneo ».
- 38. Sir Humphrey WALDOCK (Relator Especial), recapitulando el debate general, dice que la cuestión suscitada por el Presidente ya se planteó con respecto a la Convención de Viena de 1969 sobre el derecho de los tratados y que en realidad se puede presentar respecto de casi todo instrumento de codificación. Incluso en los casos de las convenciones de codificación que han tenido más éxito, las ratificaciones necesitan bastante tiempo, de forma que el valor del instrumento de codificación es necesariamente limitado. La dificultad radica en el método adoptado, que consiste en emplear como instrumento de codificación un tratado multilateral de tipo ordinario.
- 39. Sin embargo, esto no disminuye apreciablemente el valor de la labor de codificación. Es verdad que, en los asuntos relativos a la *Plataforma continental del Mar del Norte*, la Corte Internacional de Justicia no estimó que el principio enunciado en el artículo 6 de la Convención de Ginebra de 1958 sobre la Plataforma Continental ⁸ constituía una norma de derecho internacional consuetudinario. Pero en aquel caso particular había factores especiales que no se aplican generalmente a las convenciones de codificación.
- 40. En un caso reciente, la Corte Internacional de Justicia se apoyó en las disposiciones de uno de los artículos de la Convención de Viena de 1969 sobre el derecho de los tratados y lo consideró como expresión de una norma de derecho internacional ya en vigor. En la práctica de los Estados se dan incluso casos en los que se ha recurrido a la labor de codificación todavía en curso en la Comisión de Derecho Internacional.
- 41. Como la labor de codificación parece constituir un proceso un tanto misterioso de consolidación de la opinión de los juristas respecto a las normas de derecho internacional, la Comisión obrará correctamente buscando bases de codificación, aun cuando algunas de las normas que está codificando no entrarán en vigor como disposiciones de un tratado hasta una fecha relativamente lejana.
- 42. En cuanto a las observaciones formuladas por el Sr. Tabibi, es necesario disipar primero un posible error de interpretación. La norma de la « movilidad del ámbito del tratado » a que se refiere el proyecto de artículo 2 en su segundo informe (A/CN.4/214) no guarda relación alguna con el problema de los tratados de fronteras; se trata de un conocido principio de derecho internacional que rige las consecuencias que puede tener con respecto a los tratados en general el hecho de que una zona de territorio que no constituye por sí misma un Estado pase bajo la soberanía de un Estado ya existente.
- 43. En realidad, la cuestión planteada por el Sr. Tabibi está relacionada con el contenido del artículo 4 (Fronteras establecidas por medio de tratados) que figura en su primer informe (A/CN.4/202). Este artículo enuncia una reserva general con respecto al efecto del proyecto de artículos sobre las fronteras establecidas por tratado

⁷ C.I.J. Recueil 1969, pág. 3.

⁸ Véase Naciones Unidas, Recueil des Traités, vol. 499, pág. 332.

antes de producirse la sucesión. Naturalmente, de momento se ha prescindido de ese artículo, junto con todo un grupo de cuatro artículos que figura en su primer informe, pero tendrá que presentar oportunamente una propuesta relativa a la materia que constituye su objeto.

- 44. El Sr. Tabibi ha suscitado también la cuestión de los tratados desiguales en relación con los acuerdos de transmisión. El propio Relator Especial se ha esforzado en soslayar este problema, que ya está cubierto por la Convención de Viena sobre el derecho de los tratados en las diposiciones relativas al uso de la fuerza o la coacción en la concertación de un tratado. Sólo se ha referido a los acuerdos de transmisión en la medida en que éstos afectan a la sucesión.
- 45. Ha apreciado sobremanera la exposición del Sr. Ago. Está plenamente de acuerdo con él en que la Comisión no debe tomar como punto de partida la idea de que los tratados se heredan; pero al mismo tiempo no se atrevería a afirmar que en ningún caso habrá transmisión de derechos y obligaciones. Lo que desea es simplemente evitar las confusiones que pueden surgir por analogías con el derecho interno.
- 46. La cuestión importante es la existencia de un nexo jurídico entre un tratado y un territorio, que proviene del hecho de que el tratado ya se aplicaba al territorio. En el caso de un tratado multilateral general, este nexo jurídico permite al nuevo Estado optar por la continuación de la aplicación del tratado. Durante los debates en un período de sesiones anterior, el Sr. Rosenne, entonces miembro de la Comisión, manifestó la opinión de que se trata de una novación, que el nuevo Estado no tiene en realidad ningún derecho en la materia y que las otras partes en el tratado multilateral tienen que dar su asentimiento para que el nuevo Estado pase a ser parte en el tratado. No obstante, la práctica de los Estados es tan absolutamente uniforme que el orador opina que la Comisión admitirá que existe realmente un derecho para el nuevo Estado. Así hay un elemento de transmisión, ya que el nuevo Estado tiene la opción de ser parte en el tratado sin que las demás partes tengan la posibilidad de presentar objeciones. El derecho del nuevo Estado cae en cierto modo fuera del ámbito de aplicación de las normas que rigen el derecho de los tratados.
- 47. En el caso de tratados bilaterales, el nexo jurídico constituido por el hecho de que el tratado se ha aplicado anteriormente al territorio en cuestión da origen a un proceso de novación, y no a una transmisión ipso jure. El orador comprende la actitud adoptada por el Sr. Quentin-Baxter, pero opina que la práctica moderna de los Estados muestra claramente que el caso constituye una novación. En el caso de Australia, Canadá y Nueva Zelandia, también se presenta un factor especial, puesto que la Corona británica fue también la Corona de Australia, Canadá y Nueva Zelandia antes de la independencia y ha seguido siéndolo para estos países después de la independencia. Este factor introduce un elemento especial en los procesos de concertación de tratados, elemento que no existe en el caso de otros países.
- 48. Otras varias cuestiones planteadas durante el debate general podrán tratarse más oportunamente en relación con el examen de algunos artículos concretos.

49. El Relator Especial es consciente de la importancia que varios miembros de la Comisión atribuyen al problema de los regímenes objetivos y de los tratados localizados. Espera que en breve le será posible someter un proyecto de artículos sobre esta cuestión para que lo examine la Comisión.

PROYECTO DE ARTÍCULOS PRESENTADO POR EL RELATOR ESPECIAL

ARTÍCULO 1

50.

Articulo 1

Términos empleados

A los efectos de los presentes artículos :

- 1. a) Se entiende por « sucesión » la sustitución de un Estado por otro en la soberanía de un territorio o en la competencia para celebrar tratados respecto de un territorio;
- b) Se entiende por «Estado sucesor» el Estado que ha sustituido a otro Estado a raíz de una «sucesión»;
- c) Se entiende por « Estado predecesor » el Estado que ha sido sustituido a raíz de una « sucesión »;
- d) Se entiende por « Convención de Viena » la Convención sobre el derecho de los tratados aprobada en Viena el 22 de mayo de 1969:
- e) Se entiende por « nuevo Estado » la sucesión en que un territorio que previamente formaba parte de un Estado existente se ha convertido en un Estado independiente;
- f) Se entiende por « notificar la sucesión » y « notificación de la sucesión », en relación con un tratado, toda notificación o comunicación hecha por un Estado sucesor en la que, basándose en la condición de su predecesor en cuanto parte, Estado contratante o signatario de un tratado multilateral, expresa su consentimiento en obligarse por el tratado;
- g) Se entiende por « otro Estado parte » en relación con un Estado sucesor otra parte en un tratado celebrado por el Estado predecesor y en vigor con respecto a su territorio en la fecha de la sucesión.
- 51. El PRESIDENTE invita al Relator Especial a presentar el artículo cuyas disposiciones entrañan consideraciones fundamentales que afectarán al curso de la labor de la Comisión sobre todo el proyecto de artículos.
- 52. Sir Humphrey WALDOCK (Relator Especial) dice que limitará sus observaciones preliminares a los apartados a, b y c del artículo 1, que figuran en su segundo informe (A/CN.4/214), y más particularmente al apartado a. Presentará los otros apartados que figuran en subsiguientes informes en una fase ulterior del debate, según sea necesario.
- 53. La disposición fundamental es la que figura en el apartado a, según la cual se entiende por « sucesión », a los efectos del proyecto de artículos, « la sustitución de un Estado por otro en la soberanía de un territorio o en la competencia para celebrar tratados respecto de un territorio ». Esta redacción difiere de la que inicialmente propuso en el apartado a del párrafo 2 del artículo 1 de su primer informe (A/CN.4/202), que simplemente se refería a la sustitución de un Estado por otro en « la competencia para celebrar tratados respecto de un determinado territorio ». Ahora ha introducido el concepto de la sustitución de un Estado por otro « en la soberanía de un territorio » para tener en cuenta las observaciones

formuladas por algunos de los miembros de la Comisión en el debate celebrado en el período de sesiones de 1968 9. Al propio tiempo, ha mantenido la idea de la sustitución en la competencia para celebrar tratados respecto de un territorio, porque hay casos en los que dicha sustitución puede producirse independientemente de cualquier cambio de soberanía.

- 54. Como ya ha señalado, el término « sucesión » se utiliza en su proyecto de artículos como un término breve y conveniente para describir el hecho de la sustitución de un Estado por otro. No se refiere en modo alguno a una verdadera herencia o transmisión de derechos y obligaciones, en relación con las cuales hay muchas teorías antagónicas en derecho internacional. Se trata en realidad de un cómodo recurso de redacción que permitirá a la Comisión evitar las confusiones que puedan resultar de abordar el estudio de las diversas teorías sobre la transmisión o la herencia.
- 55. Durante el debate general, varios oradores han hecho observaciones acerca de la posición adoptada por los Estados en casos particulares, tales como el de la creación del Reino de Italia a partir del Reino de Cerdeña, y a la ampliación de Servia o al establecimiento de Yugoslavia. Personalmente ha preferido no entrar a examinar estos casos concretos, sino concentrarse en la norma que puede derivarse de la práctica general de los Estados. Los gobiernos, por razones propias, prefieren a veces hablar de la ampliación de un país preexistente, más bien que de la creación de uno nuevo, pero la Comisión debe tratar ante todo de discernir la solución adecuada y los principios correctos que se han de derivar del cuerpo general de la práctica de los Estados, ante un caso determinado de sucesión.
- 56. El Sr. BARTOS espera que el Relator Especial tenga en cuenta una teoría que ha sido mantenida varias veces en relación con la formación de Estados. Según esa teoría, se considera que, desde el punto de vista del derecho interno, se ha creado un nuevo Estado, pero que, por lo que respecta a su participación en la vida internacional, dicho Estado puede ser un Estado sucesor. Esta teoría puede aplicarse, por ejemplo, a Italia, como Estado sucesor del Reino de Cerdeña, o a Yugoslavia, como Estado sucesor de Servia. Hace tres años, el Tribunal Supremo de los Estados Unidos decidió que Yugoslavia había sucedido a Servia respecto de los tratados concertados por Servia, incluido el tratado relativo a la aplicación de la cláusula de nación más favorecida, que los Estados Unidos habían concertado con Servia. El Tribunal Supremo agregó que los tratados celebrados por Servia continuaban en vigor no sólo para los Estados partes en el Tratado de Versalles, sino también respecto de aquellos Estados que, como los Estados Unidos, no habían firmado ese tratado. Debe observarse que, desde el punto de vista del derecho interno, no se invocó la teoría de la sucesión.
- 58. Dada la importancia que tiene en la práctica, la teoría de la sucesión limitada a las relaciones internacionales debe por lo menos mencionarse en el comentario del Relator Especial.

- 59. El Sr. USHAKOV dice que, como el artículo 1 afecta a todo el proyecto, sería preferible considerarlo en su totalidad, a la luz de todas las definiciones propuestas por el Relator Especial en sus diversos informes.
- 60. La ordenación del proyecto requiere algunas observaciones. Faltan varios títulos, por ejemplo, los de la parte I y la sección 1 de la parte II. La parte III, titulada « Categorías particulares de sucesión », parece estar en conflicto con la parte II, titulada « Nuevos Estados ». En realidad, como se deduce de la introducción al informe del Relator Especial (A/CN.4/256, párr. 3), la parte III también concierne a los nuevos Estados, pero establece normas especiales, mientras que la parte II contiene normas generales. Las situaciones especiales mencionadas en la parte III abarcan en realidad todos los casos previsibles de nuevos Estados.
- 61. Algunas cuestiones, como el problema de los tratados « territoriales » y la transferencia de un sector de un territorio de la soberanía de un Estado a la de otro Estado, deben tratarse en capítulos separados. Este último aspecto de la sucesión de Estados, que está en conflicto con el establecimiento de nuevos Estados, sólo ha sido mencionado hasta ahora en el artículo 2. Como se desprende del comentario a ese artículo (A/CN.4/214) 10, habrá que agregar otras disposiciones que enuncien las excepciones al principio de la « movilidad del ámbito del tratado ».

Se levanta la sesión a las 13 horas.

1156.ª SESIÓN

Jueves 11 de mayo de 1972, a las 10.05 horas

Presidente: Sr. Richard D. KEARNEY

Presentes: Sr. Ago, Sr. Alcívar, Sr. Bartoš, Sr. Bilge, Sr. Castañeda, Sr. Hambro, Sr. Nagendra Singh, Sr. Quentin-Baxter, Sr. Reuter, Sr. Rossides, Sr. Sette Câmara, Sr. Tabibi, Sr. Tammes, Sr. Thiam, Sr. Tsuruoka, Sr. Ushakov, Sr. Ustor, Sir Humphrey Waldock, Sr. Yasseen.

Sucesión de Estados en materia de tratados (A/CN.4/202; A/CN.4/214 y Add.1 y 2; A/CN.4/224 y Add.1; A/CN.4/249; A/CN.4/256)

[Tema 1 a del programa] (continuación)

ARTÍCULO 1 (Términos empleados) (continuación) 1

1. El PRESIDENTE invita a la Comisión a proseguir el examen del artículo 1 que figura en los informes segundo y tercero del Relator Especial (A/CN.4/214 y A/CN.4/224)².

⁹ Véase Anuario de la Comisión de Derecho Internacional, 1968, vol. I, págs. 146 a 165.

¹⁰ Op. cit., 1969, vol. II, pág. 52.

¹ Véase el texto en la sesión anterior, párr, 50.

² Véase Anuario de la Comisión de Derecho Internacional, 1969, vol. II, pág. 50, y 1970, vol. II, pág. 30.