posibles objeciones: en primer lugar, que tal opción entrañaría obligaciones convencionales para un Estado de reciente independencia antes de haber tenido la oportunidad de examinar sus consecuencias y, en segundo lugar, que es difícil identificar y definir los tratados multilaterales « normativos ».

70. La conclusión del Relator Especial de que el hecho de que haya más consideraciones en favor de la opción de retiro no justifica que se adopte este sistema en el artículo 12, es un tanto sorprendente. Sin embargo, las observaciones y los argumentos expuestos en el informe parecen proporcionar la base para resolver el problema de la definición de un modo que permita a la Comisión decidir entre ambos sistemas.

71. Para superar las dificultades técnicas, la Comisión podría, en primer lugar, recomendar que las futuras conferencias diplomáticas, al elaborar o revisar convenciones generales, indiquen cuál es su naturaleza a los efectos de la sucesión. Esto podría hacerse, como ha sugerido Nigeria, previendo una excepción al principio de la tabla rasa en el caso de los tratados normativos concertados bajo los auspicios de las Naciones Unidas, ya que no son obra de Potencias extranjeras sino que constituyen actos de la comunidad mundial destinados a regular las relaciones internacionales (A/CN.4/278/Add.2, párr. 218). En segundo lugar, la Comisión podría considerar la posibilidad de hacer aplicable el sistema de la opción de retiro a todos los tratados multilaterales no comprendidos en el ámbito del párrafo 3 del artículo 12. En tercer lugar, podría invitarse a la Asamblea General a legislar en el sentido sugerido por el Gobierno de los Países Bajos *(ibid.)*, utilizando quizá como criterio el número de partes en un tratado. En todo caso, no sería imposible encontrar soluciones jurídicas a estos problemas técnicos a fin de atender la necesidad primordial de continuidad y estabilidad en las relaciones convencionales.

72. En lo que se refiere a los otros aspectos del artículo 12, el orador está totalmente de acuerdo con las observaciones y propuestas del Relator Especial.

73. El Sr. USHAKOV dice que, si la Comisión decide prever un plazo, la mejor solución, a su juicio, sería estipular un « plazo razonable » y dejar que la práctica internacional establezca lo que se entiende por « razonable ».

74. En cuanto a los tratados normativos, el orador prefiere hablar de « tratados de carácter universal ». Conforme al principio de la presunción de participación al que se ha referido el Sr. Tammes, el Estado sucesor sería considerado como parte en el tratado hasta que hubiere notificado su no participación. Una solución de este género aseguraría la continuidad del tratado y al propio tiempo salvaguardaría el principio de la tabla rasa.

75. El Sr. TSURUOKA se declara en general de acuerdo con las observaciones hechas por el Relator Especial en su informe y con sus explicaciones orales, pero desea destacar la importancia de establecer un plazo dentro del cual los Estados de reciente independencia deben ejercer su derecho de notificación de sucesión. Es justo que se protejan los intereses de los nuevos Estados, pero al obrar así no se deben lesionar los intereses de otras partes; en consecuencia, estima que sería preferible establecer un plazo concreto para salvaguardar los derechos de todas las partes interesadas. Por ejemplo, podría prescribirse un plazo de 20 años, puesto que es evidente que, al cabo de 20 años, ya no se puede considerar que un Estado es « de reciente independencia ».

76. Sobre la cuestión de los tratados normativos, coincide totalmente con el Sr. Ushakov.

77. El Sr. YASSEEN dice que respecto de la cuestión de los tratados normativos, que la Comisión examinó detenidamente hace dos años, sus convicciones no han cambiado. Sigue pareciéndole imposible imponer tales tratados, ya sean declaratorios, ya constituyan un desarrollo progresivo del derecho internacional. No obstante, está convencido de que, con el sistema de desarrollo progresivo y codificación de las Naciones Unidas, los nuevos Estados no tendrán dificultades en adherirse a esos tratados.

78. En cuanto a la cuestión del plazo, el Sr. Yasseen comprende las razones de algunos gobiernos y algunos miembros de la Comisión, que desean evitar dificultades en la ejecución de los tratados. No obstante, considera que es difícil fijar un período determinado, porque la duración del plazo dependerá de la naturaleza del tratado y de consideraciones prácticas relativas al Estado de reciente independencia. Algunos tratados necesitan un período más largo de reflexión que otros. El Sr. Elias ha destacado acertadamente la dificultad de especificar un período concreto; como él, el orador estima que la solución del problema puede dejarse a la jurisprudencia y a la práctica internacional. A fin de proporcionar una base para esa interpretación jurisprudencial, quizá se podría exigir en el artículo un plazo « razonable », como ha sugerido el Sr. Ushakov.

79. El PRESIDENTE señala a la atención de la Comisión la sugerencia que se ha formulado en el sentido de que un tratado normativo o de carácter universal debe presumirse obligatorio para el Estado de reciente independencia sucesor hasta que éste notifique su aceptación. ¿Significa esto que, en el caso de otros tipos de tratados, habrá presunción de discontinuidad? El Relator Especial quizá podría examinar esta cuestión.

Se levanta la sesión a las 13 horas.

1270.ª SESIÓN

Martes 4 de junio de 1974, a las 15.10 horas

Presidente: Sr. Endre USTOR

Presentes: Sr. Bedjaoui, Sr. Bilge, Sr. Calle y Calle, Sr. El-Erian, Sr. Elias, Sr. Hambro, Sr. Kearney, Sr. Martínez Moreno, Sr. Pinto, Sr. Quentin-Baxter, Sr. Ramangasoavina, Sr. Reuter, Sr. Šahović, Sr. Sette Câmara, Sr. Tabibi, Sr. Tsuruoka, Sr. Ushakov, Sir Francis Vallat, Sr. Yasseen.

Sucesión de Estados en materia de tratados

(A/CN.4/275 y Add.1 y 2; A/CN.4/278 y Add.1 a 4; A/8710/Rev.1)

[Tema 4 del programa]
(continuación)

SEGUNDA LECTURA DEL PROYECTO DE ARTÍCULOS APROBADO POR LA COMISIÓN

ARTÍCULO 12 (Participación en tratados en vigor)
(continuación)

1. EL PRESIDENTE invita a la Comisión a proseguir el examen del artículo 12.

2. El Sr. MARTÍNEZ MORENO no está de acuerdo con la idea de hacer una excepción al principio de la « tabla rasa » en el caso de los tratados normativos universales. Sería injusto esperar que un Estado de reciente independencia acepte normas de derecho internacional que no han sido aceptadas todavía por muchos otros Estados. La Convención de Viena sobre el derecho de los tratados [1], por ejemplo, no está aún en vigor, porque no ha sido ratificada por el número requerido de Estados. Además, algunos tratados normativos contienen disposiciones contractuales junto a normas generales de derecho internacional. Toda disposición en virtud de la cual se hicieran tales tratados automáticamente obligatorios para los Estados sucesores sería discriminatoria. Es deseable, por supuesto, lograr la participación más amplia posible en los tratados que codifican los principios de derecho internacional, pero los propios Estados podrían dar ejemplo ratificando estos tratados. Las normas de *jus cogens* son obligatorias *per se* para todos los países y no es necesario apartarse del principio de la « tabla rasa » para garantizar su observación.

3. La preocupación manifestada por la incertidumbre jurídica a que podría dar lugar la falta de plazo para la notificación de aceptación del Estado sucesor está justificada en algunos casos y el problema aún se complica debido al efecto retroactivo de esa notificación. En la práctica, este problema no debería plantearse en lo que se refiere a los tratados universales, ya que están abiertos a todos los países, que pueden adherirse a ellos en cualquier momento. Los tratados constitutivos de organizaciones internacionales o adoptados en el ámbito de una organización internacional quedan comprendidos en el campo de aplicación del artículo 4. En el caso de los tratados celebrados por un número reducido de Estados, por razones geográficas, económicas o de otra índole, la cuestión importante es determinar si el tratado puede o no ser aplicado al nuevo Estado y no si ese Estado ejercerá su derecho de adhesión, aunque el efecto retroactivo de la notificación podría crear problemas. Quizás se podría elaborar una disposición que abarcara expresamente estos supuestos y, en tal caso, podría ser conveniente fijar un plazo. El orador preferiría que se hiciera referencia a un « plazo razonable », como ha sugerido el Sr. Ushakov, o, con arreglo a la sugerencia de los Estados Unidos (A/CN.4/275), a un plazo de una duración tal que diera al Estado sucesor tiempo suficiente para proceder a un examen de los tratados multilaterales probablemente aplicables, pero no tan largo que el efecto retroactivo de la notificación menoscabara seriamente los derechos de otras partes.

4. La preocupación del Gobierno polaco acerca del régimen transitorio (A/CN.4/275) es razonable y quizás fuera acertado elaborar un artículo que dispusiera que los Estados partes en un tratado multilateral no serán considerados responsables de la no aplicación de las disposiciones del tratado con respecto a un Estado de reciente independencia, salvo en lo que se refiere a las normas generales de derecho internacional y a los principios humanitarios, hasta que ese Estado haya notificado su aceptación. El orador prefiere este criterio a una presunción de continuidad, ya que estaría más en consonancia con el principio de la « tabla rasa ».

5. El Sr. Martínez Moreno está de acuerdo con las excepciones a la norma general enunciadas en los párrafos 2 y 3 del artículo 12 y en el artículo 4.

6. La redacción del artículo probablemente podría mejorarse. El párrafo 1 debería limitarse a enunciar el principio general omitiendo las palabras « Sin perjuicio de lo dispuesto en los párrafos 2 y 3 » y el párrafo 2 podría comenzar con las palabras « No obstante las disposiciones del párrafo 1 no se aplicarán en los casos siguientes ». La expresión « Estados negociadores », que figura en el párrafo 3, quizá debería sustituirse por « Estados partes », ya que otros Estados podrían haberse adherido ulteriormente al tratado. Por ejemplo, un acuerdo reciente relativo a los bancos centrales de determinados países centroamericanos, por el que se establece una cámara de compensación monetaria como parte del Mercado Común Centroamericano, fue negociado sólo por cinco Estados, pero ulteriormente varios otros Estados pasaron a ser partes en el mismo y se prevé la adhesión de otros más adelante. En virtud del párrafo 3 del presente proyecto de artículo 12 se podría negar a Belize, al alcanzar la independencia, el derecho a participar en ese acuerdo. El Comité de Redacción debería hallar un texto más satisfactorio.

7. El Sr. TABIBI apoya la conclusión del Relator Especial de que conviene mantener el presente texto del artículo 12. Este artículo no sólo es necesario como contrapeso a las disposiciones del artículo 11, sino que salvaguarda también los intereses de los Estados de reciente independencia y de las otras partes en los tratados. Esta disposición podría evitar que un Estado de reciente independencia se vea en el aprieto de notificar su sucesión en un tratado cuyo objeto y fin son incompatibles con su participación.

8. Conviene en que es difícil definir los tratados normativos y trazar una distinción entre éstos y otras clases de tratados. Se siente inclinado a apoyar las opiniones expresadas por el Relator Especial acerca de esta cuestión en los párrafos 221 a 229 de su informe (A/CN.4/278/Add.2).

---

[1] 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.

9. La cuestión del plazo de notificación tiene importantes repercusiones sobre el elemento de continuidad en los asuntos internacionales y el papel de los nuevos Estados en la comunidad internacional. El establecimiento de un plazo contribuiría a eliminar la incertidumbre en lo que se refiere a los derechos y las obligaciones dimanantes de un tratado, pero ese plazo debe ser suficientemente largo para que los Estados de reciente independencia puedan traducir y estudiar los textos de los tratados y escoger entre los múltiples tratados y convenciones aquellos a los que deseen adherirse. Los Estados de reciente independencia necesitan tiempo para familiarizarse con la terminología de los tratados y reflexionar sobre sus consecuencias políticas. Además, los gobiernos y parlamentos de esos Estados se interesan primordialmente por los problemas políticos, económicos y sociales de carácter interno. Sin embargo, a menudo no se demoran en participar en tratados que son importantes para ellos; por consiguiente, el orador conviene en que sería mejor referirse a un « plazo razonable » que establecer un plazo concreto. De lo contrario, se podría dejar que la futura conferencia de plenipotenciarios que adopte el proyecto de artículos decidiera esta cuestión. La notificación de aceptación de los Estados de reciente independencia podría acelerarse si se proporcionara a esos Estados la información pertinente y resúmenes de los tratados y convenciones en sus propios idiomas. Podría establecerse un fondo encargado de proporcionar esa documentación.

10. La cuestión de las objeciones ha sido tratada de modo adecuado en el informe del Relator Especial (A/CN.4/278/Add.2, párrs. 247 a 253); los párrafos 2 y 3 del artículo 12 se refieren a este punto. No obstante, el punto de vista manifestado por los Gobiernos de Australia y España sobre las objeciones en el caso de tratados bilaterales es totalmento exacto. Tales problemas se plantean raramente en el caso de tratados multilaterales y quizá podrían estudiarse más a fondo cuando se examinen los artículos relativos a los tratados bilaterales.

11. El Sr. ELIAS se opone a la inclusión de una disposición expresa sobre un plazo de notificación, como han sugerido los Gobiernos de Polonia y los Estados Unidos. Al parecer no se comprenden las dificultades que los acuerdos de transmisión plantean a los Estados de reciente independencia. Tales acuerdos adoptan generalmente la forma de un canje de notas o cartas, que contienen una lista de los tratados a que afecta la sucesión, pero no el texto de esos tratados. En algunos casos, la adhesión a un tratado multilateral implica la aceptación de otro tratado incorporado en el primero por un procedimiento de remisión. Si se estableciese que el Estado predecesor, o incluso el Secretario General de las Naciones Unidas en su calidad de depositario, deben proporcionar al Estado sucesor dentro de un plazo determinado copias de los tratados a que afecta la sucesión, podría ser razonable fijar un plazo para la notificación de aceptación contado a partir de la recepción de los textos por el Estado sucesor. Algunos Estados sucesores, que lograron la independencia hace muchos años, tratan todavía de obtener copias de los tratados para decidir su actitud con respecto a los mismos.

12. Tal vez se podría exigir de los Estados predecesores que pidieran a los terceros Estados partes en los tratados que ayudaran a los Estados sucesores a tomar una decisión. Por ejemplo, los Países Bajos y los Estados Unidos han presentado listas de tratados multilaterales que consideran importantes para ciertos países africanos y han pedido a éstos que declaren su posición con respecto a esos tratados; en algunos casos se han dado facilidades para obtener los textos de los tratados. Con esta ayuda, los Estados sucesores pueden resolver esta cuestión con más presteza.

13. El problema de la notificación quizás podría resolverse simplificando algunas de las disposiciones actuales o estipulando que debe procederse a la notificación dentro de un plazo razonable, como ha sugerido el Sr. Ushakov. No obstante, es importante relacionar la decisión sobre la cuestión del plazo con las disposiciones del artículo 18.

14. El Sr. ŠAHOVIĆ infiere del análisis del Relator Especial y las observaciones de los gobiernos que los Estados atribuyen una importancia excepcional a los tratados multilaterales y reconocen su utilidad como fuente formal del derecho internacional general. Comprende las razones en que se basan las observaciones de los gobiernos, pero opina que la Comisión no debería apresurarse demasiado en aceptarlas y modificar el texto del artículo 12; a su juicio, este artículo está bien redactado y corresponde a una concepción que se refleja claramente en el proyecto. Por otra parte, el Relator Especial ha comprendido perfectamente la naturaleza de estas observaciones, puesto que sólo ha propuesto algunas ligeras modificaciones.

15. Por lo que respecta a la clasificación de los tratados multilaterales, sobre la cual los Estados han insistido particularmente, conviene con el Relator Especial en que es muy difícil definir los tratados multilaterales normativos y en que la práctica da la respuesta a las cuestiones planteadas en el curso del debate. Considera preferible que no se establezca ninguna clasificación.

16. En cuanto al plazo de notificación, el orador estima que la Comisión estuvo acertada al no fijar ningún plazo en el texto del artículo aprobado en primera lectura. Aunque los argumentos aducidos en favor de un plazo por ciertos gobiernos son lógicos y están basados en situaciones reales, no cree necesario, habida cuenta de la naturaleza del artículo y la finalidad de los acuerdos de transmisión, hablar de plazo en sentido estricto. El Relator Especial ha dejado bien sentado en su comentario que debe distinguirse entre el derecho de los tratados y el principio de la sucesión de Estados y que la cuestión a que se refiere el proyecto de artículos es la sucesión de Estados. El establecimiento de un plazo sólo estaría justificado si se tratara de una opción de retiro, pero en realidad se trata de una opción positiva de participación. Cabe señalar asimismo que el derecho general de los tratados no fija ningún plazo para la aceptación de los tratados multilaterales. Por consiguiente, la Comisión estuvo acertada al no establecer ningún plazo en el texto del artículo 12.

17. El Sr. BILGE señala que el artículo 12 atenúa la rigidez de la regla de la « tabla rasa » establecida en el artículo 11, garantizando así cierta continuidad en el ordenamiento jurídico internacional.

18. El orador es opuesto a la fijación de un plazo, ya que esto suscitaría muchas dificultades, no solamente para los Estados de reciente independencia, sino también para los Estados de antigua creación. Por ejemplo, Turquía no se ha adherido aún a la Convención de Viena sobre relaciones diplomáticas, aunque la aprueba en principio, debido a las dificultades que origina el largo procedimiento necesario para ratificar dicha Convención. El Sr. Bilge no cree que sea posible siquiera hablar de un « plazo razonable », ya que el artículo 12 no impone ninguna obligación a los nuevos Estados, sino que les concede una opción, que están en libertad de utilizar o no, según les parezca oportuno. Comprende las dificultades mencionadas por el Sr. Elias y considera que la naturaleza jurídica del artículo no requiere la introducción de un concepto de plazo.

19. En cuanto a la distinción que había de establecerse entre los tratados normativos y otros tratados multilaterales, el orador reconoce que es menester preservar en lo posible el ordenamiento jurídico internacional, pero señala que la Comisión se ocupa actualmente de los problemas que se plantean a raíz del nacimiento de un Estado de reciente independencia y no de las obligaciones que este Estado tendrá que asumir más tarde. En consecuencia, aun cuando la definición de los tratados normativos no suscitara dificultades, no sería partidario de hacer una excepción en el caso de dichos tratados.

20. Por último, el Sr. Bilge abriga ciertas reservas acerca del párrafo 2. No ve cómo el objeto y el fin del tratado pueden ser incompatibles con la participación del Estado sucesor en ese tratado, desde el momento en que, según el párrafo 1, el tratado estaba ya en vigor respecto del territorio de que se trata en la fecha de la sucesión.

21. El Sr. EL-ERIAN dice que la opción del Estado sucesor en lo que respecta a los tratados multilaterales normativos de carácter general debe considerarse, no como un derecho otorgado, sino como el derecho inherente de un Estado al que se ha negado durante largo tiempo un papel en la comunidad internacional y en la formulación del derecho internacional general. El artículo 12 proclama este derecho, al mismo tiempo que prevé unas pocas excepciones claramente definidas; poco se puede añadir para mejorar el proyecto. El Sr. El-Erian acepta las conclusiones del Relator Especial, el cual, según tiene entendido, se propone tratar en el comentario la cuestión planteada por el Gobierno de Polonia. Esta cuestión quizás resulte más clara cuando se examine el artículo 18. En todo caso, la decisión incumbe al Comité de Redacción y al Relator Especial.

22. En relación con la cuestión del plazo, algunos oradores han mencionado las dificultades prácticas con que tropiezan los Estados de reciente independencia, aunque los que han alcanzado la independencia muy recientemente quizás sean más afortunados que otros. Egipto, por ejemplo, Estado vasallo del Imperio Otomano desde 1841 a 1914, había conservado su personalidad internacional en la medida en que se le permitía expresamente concretar acuerdos internacionales de carácter no político. Es difícil decidir, por lo tanto, si Egipto debe ser considerado parte, por ejemplo, en las Convenciones de La Haya de 1899 y 1907 para el arreglo pacífico de los conflictos internacionales. No obstante, está de acuerdo con el Sr. Elias en que a veces es difícil para un Estado de reciente independencia que carece del personal competente y de la documentación indispensable decidir qué posición debe adoptar con respecto a un tratado multilateral. El Sr. El-Erian duda, por lo tanto, que sea prudente fijar un plazo, ya que ello parece contrario al principio de la universalidad de los tratados multilaterales normativos y podría frustrar su objeto.

23. El Sr. BEDJAOUI comparte el punto de vista del Relator Especial acerca del artículo 12, que enuncia una norma generalmente aplicada en la práctica internacional. Confía en que el texto de este artículo se modifique lo menos posible, ya que le parece perfectamente equilibrado; sus tres párrafos se completan recíprocamente y abarcan todas las situaciones posibles.

24. La Comisión ha partido de una base firme, a saber, el vínculo creado entre el territorio y el tratado en vigor, y este vínculo le ha llevado a considerar que un Estado de reciente independencia tiene un derecho objetivo a participar en el tratado. Teme que, si la Comisión somete el ejercicio de esta opción a un plazo, no alcance la finalidad que se ha fijado. Los Estados partidarios del establecimiento de un plazo tratan de alcanzar un doble objetivo: poner término a la incertidumbre acerca de la continuación de la aplicación del tratado en el territorio y ampliar lo más posible la esfera de cooperación internacional entre los Estados. Sin embargo, el Sr. Bedjaoui teme que, al imponer un plazo a los Estados de reciente independencia, que muy a menudo no están en situación de adoptar una decisión inmediata, la Comisión vaya contra el segundo objetivo, ya que los Estados pueden verse privados de participar en los tratados de que se trate, al menos mediante el procedimiento simplificado y conveniente de la notificación de sucesión.

25. El orador reconoce que la incertidumbre acerca de la aplicación de ciertos tratados a antiguos territorios coloniales es auténtica y difícil de eliminar. En virtud del sistema de la « particularidad de los tratados » existente en su ordenamiento jurídico interno, ciertas antiguas Potencias coloniales no extendían automáticamente la aplicación de un tratado a todas sus colonias y procedían caso por caso según el tipo de tratado, el estatuto variable y evolutivo de la colonia e incluso según las circunstancias o la conveniencia, para no mencionar los casos de silencio de la Potencia colonial acerca de la aplicabilidad del tratado al territorio entonces dependiente. Se han dado también casos en los que el Estado predecesor no se ha tomado el trabajo de especificar sus intenciones *ne varietur*. Y si se añade a esto que, para un mismo Estado predecesor, existía una diversidad de situaciones jurídicas entre un territorio dependiente y otro, es fácil comprender el grado de incertidumbre que ha podido crearse. Ahora bien, la recepción de los textos o la lista de los tratados por el Estado sucesor no siempre sirve para salir de esta incertidumbre.

26. El Sr. Bedjaoui considera, por lo tanto, que el establecimiento de un plazo sería contrario al objetivo que se persigue y crearía un obstáculo a los Estados de reciente independencia, que tal vez no podrían aprovechar la opción que se les ofrece. Como ha señalado el Sr. Šahović, la intención de la Comisión no ha sido establecer en el

artículo un derecho de retiro, basado en una presunción de continuidad, que sería contrario al principio de la « tabla rasa » y podría ir acompañado de un plazo, sino un derecho de participación. El orador no ve cómo esta elección puede ir acompañada de una disposición que refleja las preocupaciones, por honorables que sean, de los Estados que desean someter la aplicación del artículo 12 a un plazo impuesto al Estado sucesor.

27. El Sr. RAMANGASOAVINA desea subrayar a su vez la utilidad del artículo 12, que constituye la contrapartida al principio de la « tabla rasa » enunciado en el artículo 11. A su juicio, debe permitirse a un Estado de reciente independencia que manifieste, mediante una notificación de sucesión, su voluntad de quedar obligado por un tratado. Pese a las numerosas observaciones que los gobiernos y sus representantes en la Sexta Comisión de la Asamblea General han formulado sobre este principio, estima que el artículo 12 requiere muy pocas modificaciones pues es el fruto de un análisis profundo de las dificultades que suscita la aplicación práctica del principio de la sucesión en los tratados multilaterales.

28. Algunos miembros de la Comisión han subrayado acertadamente que es difícil establecer distinciones entre los tratados multilaterales generales y los tratados normativos. Es evidente que un Estado que alcanza la soberanía y pasa a ser miembro de la comunidad internacional debe poder adherirse rápidamente a ciertos tratados o acuerdos que son esenciales en la vida internacional; con todo, es difícil establecer distinciones entre los tratados normativos.

29. A propósito de estos tratados, el Relator Especial se ha referido a la Convención de Viena sobre relaciones diplomáticas, a la Convención de Viena sobre relaciones consulares, al Tratado sobre la no proliferación de las armas nucleares y al Acuerdo sobre el salvamento y la devolución de astronautas y la restitución de objetos lanzados al espacio ultraterrestre, pero es evidente que estos tratados no son todos de igual interés para los países de reciente independencia. Las relaciones diplomáticas y consulares son de importancia vital para ellos, y ningún Estado de reciente independencia desearía sustraerse a la aplicación de las convenciones que las regulan. Lo mismo ocurre con el Convenio Internacional de Telecomunicaciones y la Convención de Chicago de Aviación Civil Internacional, que enuncian normas que forman parte de la vida internacional. En cambio, un nuevo Estado se interesaría menos por la limitación de las armas de destrucción en masa y por los principios que rigen la exploración y utilización del espacio ultraterrestre que por la responsabilidad internacional por daños causados por objetos espaciales o por precipitaciones radiactivas. Hay tratados, por lo tanto, que no ofrecen interés inmediato para los nuevos Estados y es natural que no tengan prisa en adherirse a ellos.

30. En algunos casos, sin embargo, los Estados deben tomar una decisión con bastante rapidez, para no poner a los otros Estados partes en una situación enojosa ni ocasionar cierta confusión en la vida internacional. Ahora bien, como la comunidad internacional no posee un poder supranacional y no puede imponer normas, lo más que puede esperarse es que se refuerce el papel del Secretario General, que podría orientar a los nuevos Estados más directamente comunicándoles una lista de los tratados de interés inmediato para ellos.

31. El Sr. Ramangasoavina considera que es difícil imponer un plazo. En efecto, un plazo de dos o cuatro años sólo tendría valor indicativo, ya que sería imposible declarar que los Estados que no hubieran manifestado su intención a tiempo perderían la posibilidad de hacerlo. Sería posible adoptar la sugerencia del Sr. Ushakov y referirse a « un plazo razonable ». En ese caso no se trataría de un ultimátum, sino de una recomendación a los jóvenes Estados destinada a hacerles cobrar conciencia lo más rápidamente posible de la importancia que presenta su participación en determinados tratados. A su juicio, la Comisión no debería fijar un plazo concreto.

32. Es evidente que los otros Estados partes en el tratado podrían tropezar con dificultades, puesto que durante un período indeterminado, al no conocer las intenciones del nuevo Estado, no sabrían exactamente qué actitud adoptar. El Relator Especial se ha preguntado si el derecho de retiro no permitiría salvar tales dificultades. El Sr. Ramangasoavina opina que este derecho estaría en contradicción con el principio de la « tabla rasa », que la Comisión ha tomado como punto de partida, y contribuiría a crear una confusión aún mayor. Por lo tanto, es partidario de que se mantenga el artículo 12 en su forma actual, sin perjuicio de que se introduzcan algunos pequeños cambios de redacción, que podrían ser efectuados por el Comité de Redacción.

33. El Sr. QUENTIN-BAXTER reconoce que los Estados de reciente independencia necesitan tiempo para determinar su situación respecto de los tratados. El proyecto actual es conforme, en cuanto a su espíritu, con la práctica de los Estados en esta materia, y la Comisión ha de proceder con mucha cautela antes de tratar de establecer un plazo.

34. El principio que se enuncia en el artículo es consecuencia del acuerdo general a que llegó la Comisión en lo referente al criterio de la « tabla rasa ». Se ha seguido tradicionalmente la práctica de destacar los beneficios de la sucesión y no los deberes que ésta puede imponer, y de procurar que los nuevos Estados no queden privados de esos beneficios por alguna norma arbitraria. Ha resultado posible conceder a los nuevos Estados el derecho de participar en los tratados multilaterales generales. Pocas veces habrá motivo alguno para negar a un nuevo Estado el derecho a participar, excepto tal vez en el caso de ciertos tratados constitutivos, de los que contienen estipulaciones especiales o de los concertados por un pequeño número de Estados. En la mayoría de los casos, no se tratará tanto de la reciprocidad como del beneficio internacional general derivado de la aceptación más amplia posible de las normas.

35. El orador manifiesta que no puede apoyar la idea de invertir la carga fijando al nuevo Estado un plazo para ejercer una opción de retiro del tratado. Esto sería contrario a la práctica de los Estados y a los intereses internacionales. En el caso de algunos tratados, puede haber desigualdades entre las partes, o puede ser importante para éstas saber si el nuevo Estado dará su adhesión, o cabe que las partes no quieran reconocer a esa adhesión un efecto retroactivo. Sea como fuere, tales casos podrían

ser debidamente considerados en el contexto más limitado del artículo 18.

36. EL PRESIDENTE, haciendo uso de la palabra en su calidad de miembro de la Comisión, dice que algunas de las cuestiones enumeradas en el párrafo 220 del informe del Relator Especial (A/CN.4/278/Add.2), como los plazos, el régimen transitorio y las objeciones a una notificación de sucesión, están más estrechamente relacionadas con los artículos 17 y 18 que con el artículo 12.

37. Las principales cuestiones que han surgido durante el debate son la introducción de un sistema de « opción de participación » en el artículo 12 y el establecimiento de una distinción entre los tratados normativos y los demás tratados. El Relator Especial ha señalado que, en vista de que los otros Estados no están obligados a ser partes en los tratados « normativos », no sería justo imponer esa obligación a los Estados de reciente independencia. Esa fue precisamente la opinión de la Comisión en su período de sesiones de 1972, y el orador tiene la impresión de que esa opinión no ha variado desde entonces.

38. El orador señala a la atención de la Comisión las disposiciones del artículo 5, que se refiere a las obligaciones impuestas por el derecho internacional independientemente de un tratado. Un nuevo Estado está obligado por las normas del derecho internacional general y, en particular, por las normas del derecho consuetudinario generalmente reconocido por la comunidad internacional. Con la expansión de la comunidad internacional, estas normas no se limitan a las normas tradicionales reconocidas por los Estados europeos, sino que abarcan una esfera mucho más amplia, incluido, en especial, el material que figure recogido parcialmente en las grandes convenciones de codificación.

39. Respecto de la cuestión de la clasificación de los tratados, el Sr. Ustor señala a la atención de los miembros de la Comisión el tercer informe presentado por el Relator Especial para la cuestión de los tratados celebrados entre Estados y organizaciones internacionales o entre dos o más organizaciones internacionales. En un pasaje muy equilibrado de este informe, el Relator Especial pone de relieve que la Comisión de Derecho Internacional, en los extensos trabajos que ha dedicado al derecho de los tratados, ha descartado finalmente « toda referencia *sistemática* a las clasificaciones, limitándose en algunos artículos a hacer, en los términos más simples y precisos posibles, distinciones cuyo objeto se limita siempre al del artículo de que se trata » [2]. Este pasaje es especialmente pertinente en el presente contexto y proporciona un argumento decisivo en contra de toda clasificación de los tratados para los efectos del proyecto de artículo 12.

40. Durante el debate, algunos miembros han hecho referencia a la necesidad de tener en cuenta los intereses de los otros Estados partes en un tratado multilateral; es importante que esos Estados sepan qué posición adoptará el Estado de reciente independencia con respecto al tratado. Si la Comisión aprueba la sugerencia del Sr. Ushakov y estipula que la notificación ha de hacerse dentro de « un plazo razonable », esta cuestión se resolverá por correspondencia diplomática. Los otros Estados partes podrán señalar a la atención del Estado de reciente independencia un tratado determinado y pedirle que aclare su posición dentro de un plazo razonable.

41. Por propia experiencia, el orador sabe que la notificación de sucesión por un Estado de reciente independencia no es siempre suficiente. Cuando un antiguo Estado como Hungría recibe esa notificación respecto de un tratado concertado previamente, por ejemplo, con Francia o el Reino Unido, como Estado anteriormente responsable de las relaciones internacionales del territorio, le resulta frecuentemente necesario aclarar después ciertos detalles. Por ejemplo, en el caso de los tratados sobre asistencia jurídica, el Estado de reciente independencia tiene que especificar, por correspondencia diplomática, qué autoridad se encargará de determinadas funciones previstas en el tratado original. En este caso también, la estipulación « un plazo razonable » facilitará la obtención de la aclaración necesaria.

42. En cuanto a la dificultad con que tropiezan los Estados de reciente independencia para obtener los textos de los tratados, que ha sido mencionada por el Sr. Elias, el orador cree que el mejor procedimiento para resolver esta cuestión consiste en dedicarle un pasaje del comentario en el que se pongan de relieve las posibilidades de la asistencia técnica.

43. Sir Francis VALLAT (Relator Especial) agradece a los miembros de la Comisión las observaciones favorables que han formulado con respecto al comentario, en el que ha hecho cuanto ha podido para presentar los problemas que se plantean en relación con el artículo 12. No tiene el propósito de adoptar una posición definitiva sobre las múltiples cuestiones interesantes que se han mencionado durante el debate. Será más prudente reflexionar sobre ellas, especialmente en vista de que varias están relacionadas también con el artículo 18, y sería conveniente volver sobre ellas cuando se examine dicho artículo.

44. Sobre la cuestión del plazo, el Sr. Ushakov ha formulado una interesante propuesta, en el sentido de que se introduzca una fórmula flexible que no especifique un plazo determinado. Esa propuesta merece ser estudiada cuidadosamente.

45. El debate ha puesto de manifiesto que existe una fuerte oposición a que se establezcan nuevas distinciones entre los tratados, aparte de la que se hace entre tratados bilaterales y multilaterales, sin perjuicio de las excepciones mencionadas en el proyecto; por ejemplo, en el párrafo 3 del artículo 12.

46. También se ha manifestado la idea de que se podría aliviar la situación de los terceros Estados restringiendo los efectos retroactivos de la notificación de sucesión en ciertos casos, de modo que no se considere responsable de un incumplimiento a un tercer Estado. A pesar del interés de esa sugerencia, el Relator Especial no es partidario de ella porque anularía en gran parte los efectos del artículo 18. La Comisión podría volver sobre esta cuestión, llegado el caso, cuando aborde el examen de dicho artículo.

47. Por lo que respecta a la sugerencia de que, en el párrafo 3, se sustituyan las palabras « Estados negociadores » por « Estados partes », el Relator Especial acon-

[2] Documento A/CN.4/279, párr. 7 del comentario al artículo 1.

seja prudencia. Se ha utilizado la expresión « Estados negociadores » porque la cuestión de si el tratado corresponde o no a la categoría indicada debe determinarse en el momento de su celebración; tal es, por otra parte, la verdadera razón de ser de la disposición correspondiente de la Convención de Viena sobre el derecho de los tratados [3].

48. El Relator Especial sabe por propia experiencia la enorme importancia que los nuevos Estados atribuyen al texto de los tratados y a otros datos relativos a los tratados. Esta documentación es necesaria para que un Estado de reciente independencia pueda definir su posición. Sin embargo, el Relator Especial no cree que sea posible incluir una disposición para tener en cuenta esta necesidad, salvo como elemento de la propuesta de que se establezca un plazo « razonable »; la cuestión de si el Estado de reciente independencia dispone de la información necesaria sería pertinente a este respecto. No obstante, se trata de una cuestión más propia del comentario que del texto mismo del artículo.

49. El hecho de prever « un plazo razonable » no resolvería, por supuesto, el problema mencionado por el Gobierno de los Estados Unidos, que se refiere a las delicadas cuestiones técnicas que podrían surgir en los procedimientos judiciales internos. Las cuestiones de este tipo sólo pueden resolverse mediante las aclaraciones obtenidas por correspondencia diplomática.

50. El PRESIDENTE dice que, si no se formulan otras observaciones, entenderá que la Comisión acuerda remitir el artículo 12 al Comité de Redacción para que lo examine a la luz del debate.

Así queda acordado [4].

ARTÍCULO 13

51.

Artículo 13

Participación en tratados que no estén aún en vigor

1. Sin perjuicio de lo dispuesto en los párrafos 2 y 3, un Estado de reciente independencia podrá, mediante una notificación de sucesión, hacer constar su calidad de Estado contratante en un tratado multilateral que en la fecha de la sucesión de Estados no esté en vigor respecto del territorio al que se refiere tal sucesión, si, con anterioridad a esa fecha, el Estado predecesor ha pasado a ser un Estado contratante.

2. El párrafo 1 no se aplicará cuando el objeto y el fin del tratado sean incompatibles con la participación del Estado sucesor en ese tratado.

3. Cuando en virtud de las estipulaciones del tratado o por razón del número reducido de Estados negociadores y del objeto y el fin del tratado deba entenderse que la participación de cualquier otro Estado en el tratado requiere el consentimiento de todos los Estados contratantes, el Estado sucesor sólo podrá hacer constar su calidad de Estado contratante en el tratado con ese consentimiento.

4. Cuando un tratado disponga que para su entrada en vigor se requerirá un número determinado de partes, un Estado de reciente independencia que haga constar su calidad de Estado contratante en el tratado en virtud del párrafo 1 se contará como parte a los efectos de tal disposición.

[3] Artículo 20, párr. 2.

[4] Véase la reanudación del debate en la 1290.ª sesión, párr. 46.

52. Sir Francis VALLAT (Relator Especial) presenta el artículo 13 y dice que las observaciones formuladas durante el debate sobre el artículo 12 deben tenerse en cuenta al examinar las importantes cuestiones de principio que se plantean en relación con ambos artículos, especialmente con respecto al elemento temporal.

53. A la luz de las observaciones de los gobiernos, el Relator Especial ha propuesto que se modifique el párrafo 1 del artículo 13 y se fije un plazo para la notificación, que tendrá que efectuarse « dentro de los [3] años siguientes a la fecha de la sucesión de Estados » (A/CN.4/278/Add.3, párr. 263).

54. El Sr. USHAKOV dice que los artículos 12 y 13, a pesar de sus analogías, se refieren a situaciones muy distintas, puesto que el primero concierne a los tratados en vigor y el segundo a los tratados que no estén aún en vigor. El Relator Especial propone que se fije un plazo en el artículo 13, mientras que el artículo 12 no establece ninguno. Ahora bien, la idea de un plazo está implícita en el artículo 13, puesto que dicha disposición sólo es aplicable hasta el momento de la entrada en vigor de un tratado determinado. Ese plazo transcurre desde la fecha de la sucesión de Estados hasta la fecha de entrada en vigor del tratado y no es preciso establecer expresamente otro plazo en el artículo.

55. Las otras propuestas de enmienda al artículo 13 se refieren más bien a cuestiones de redacción. En el párrafo 1, la cláusula « un tratado multilateral que en la fecha de la sucesión de Estados no esté en vigor respecto del territorio al que se refiere tal sucesión » probablemente es bastante clara y no es necesario especificar que el Estado predecesor tiene que haber pasado a ser un Estado contratante « respecto de ese territorio ».

56. El Sr. HAMBRO estaría dispuesto a aceptar la enmienda al párrafo 1 propuesta por el Relator Especial.

57. Refiriéndose a las observaciones del Sr. Ushakov señala que, como el período que transcurre entre la celebración de un tratado y su entrada en vigor puede ser muy largo, sería tan natural introducir un plazo en el artículo 13 como en el artículo 12.

58. El Sr. USHAKOV reconoce que puede transcurrir un largo período, especialmente en el caso de los tratados de codificación, antes de que un tratado obtenga el número de ratificaciones o adhesiones necesario para su entrada en vigor. En este supuesto, los Estados de reciente independencia y los otros Estados se hallan en la misma situación.

59. El Sr. ELIAS sugiere que la Comisión no apruebe la enmienda tendente a establecer un plazo en el párrafo 1. Exhorta a que se apruebe el artículo 13 tal como está redactado. El período que transcurra entre la fecha de sucesión y la fecha de entrada en vigor del tratado constituye un plazo natural que permite abarcar el supuesto mencionado en el comentario del Relator Especial.

60. La sugerencia del Relator Especial de que se fije un plazo en el artículo 13 está en consonancia con la propuesta análoga relativa al artículo 12. Por consiguiente, las razones aducidas en contra de la introducción de un plazo en el artículo 12 son aplicables igualmente en el caso del artículo 13. No cree que la enmienda propuesta por el Gobierno de Suecia (A/CN.4/275) esté justificada.

61. Sir Francis VALLAT (Relator Especial) señala que la entrada en vigor puede ocurrir poco tiempo después de la sucesión. En tal caso, se plantea la cuestión de cómo distinguir el supuesto del artículo 12 del previsto en el artículo 13.

62. El Sr. USHAKOV hace hincapié en el hecho de que el artículo 13 se refiere a la calidad de Estado contratante. Tan pronto como el tratado entra en vigor, no cabe que el Estado de reciente independencia haga constar su calidad de Estado contratante y el artículo 13 deja de ser aplicable. No es posible prever en esta disposición todas las situaciones que pueden surgir en la práctica, como la de un tratado que entre en vigor inmediatamente después de una sucesión de Estados.

63. Sir Francis VALLAT (Relator Especial) dice que es importante aclarar la cuestión planteada por el Sr. Ushakov, que afecta a la relación entre el artículo 12 y el artículo 13. El artículo 12 versa sobre los tratados que en la fecha de la sucesión de Estados estén en vigor respecto del territorio al que se refiere la sucesión. El artículo 13 se aplica con respecto a los tratados que no estén aún en vigor en esa fecha. En ambos artículos, la situación se cristaliza en la fecha de la sucesión de Estados.

64. El PRESIDENTE, haciendo uso de la palabra como miembro de la Comisión, dice que el artículo 13 se refiere al caso en que el Estado de reciente independencia puede hacer constar su calidad de Estado contratante; en realidad se trata de un supuesto en el que el tratado no está en vigor en el momento de la notificación. Si el tratado se halla en vigor en esa fecha, la notificación tendrá por objeto convertir al Estado de reciente independencia en parte en el tratado.

65. El Sr. ELIAS dice que la situación prevista en el artículo 13 se regirá por el artículo 24 de la Convención de Viena sobre el derecho de los tratados.

66. El PRESIDENTE, hablando como miembro de la Comisión, dice que, cuando un tratado esté abierto a la ratificación, la adhesión o la aceptación, un Estado de reciente independencia se hallará en la misma situación que cualquier otro Estado. No hay ningún motivo para establecer, con respecto a los Estados de reciente independencia, un plazo que no existe para los otros Estados.

67. Sir Francis VALLAT (Relator Especial) dice que el debate ha demostrado que el proyecto contiene una laguna. No parece prever de qué modo, mediante una notificación de sucesión, un nuevo Estado podría pasar a ser parte en un tratado que no esté aún en vigor en la fecha de la sucesión, si ese tratado entra en vigor antes de la fecha de la notificación. En tal supuesto, no son aplicables las disposiciones del artículo 12 ni tampoco las del artículo 13.

68. El Sr. USHAKOV señala que la notificación de sucesión no es el único medio por el que un Estado de reciente independencia puede pasar a ser parte en un tratado. Ese Estado puede recurrir al procedimiento de adhesión previsto en el propio tratado o en el derecho de los tratados, de suerte que no es indispensable colmar la laguna que quizás contenga el artículo 13.

Se levanta la sesión a las 18.05 horas.

1271.ª SESIÓN

Miércoles 5 de junio de 1974, a las 10.10 horas

Presidente: Sr. Endre USTOR

Presentes: Sr. Ago, Sr. Bedjaoui, Sr. Bilge, Sr. Calle y Calle, Sr. El-Erian, Sr. Elias, Sr. Hambro, Sr. Kearney, Sr. Martínez Moreno, Sr. Pinto, Sr. Quentin-Baxter, Sr. Ramangasoavina, Sr. Reuter, Sr. Šahović, Sr. Sette Câmara, Sr. Tabibi, Sr. Tammes, Sr. Tsuruoka, Sr. Ushakov, Sir Francis Vallat, Sr. Yasseen.

Colaboración con otros organismos

[Tema 10 del programa]

1. El PRESIDENTE comunica que la próxima reunión del Comité Europeo de Cooperación Jurídica se celebrará en Estrasburgo, del 22 al 24 de junio de 1974, y que se ha invitado a la Comisión a que envíe un observador. La Mesa ampliada ha examinado esta cuestión y propone que se envíe como observador de la Comisión al Primer Vicepresidente, Sr. José Sette Câmara. Si no hay objeciones, entenderá que la Comisión está de acuerdo en aceptar esta propuesta.

Así queda acordado.

Sucesión de Estados en materia de tratados

(A/CN.4/275 y Add.1 y 2; A/CN.4/278 y Add.1 a 4; A/8710/Rev.1)

[Tema 4 del programa]

(reanudación del debate de la sesión anterior)

SEGUNDA LECTURA DEL PROYECTO DE ARTÍCULOS APROBADO POR LA COMISIÓN

ARTÍCULO 13 (Participación en tratados que no estén aún en vigor) *(continuación)*

2. El PRESIDENTE invita a la Comisión a reanudar el examen del proyecto de artículo 13.

3. Sir Francis VALLAT (Relator Especial) dice que al final de la sesión anterior el debate giraba en torno a la cuestión de si el derecho que posee el Estado de reciente independencia, de conformidad con el párrafo 1 del artículo 13, de hacer constar su calidad de Estado contratante, se extingue o no al entrar en vigor el tratado. Con arreglo a la interpretación que el Relator Especial da al artículo 13, ese derecho sigue existiendo incluso después de la entrada en vigor del tratado. A favor de esta interpretación, el Relator Especial aduce que en el párrafo 1 del comentario (A/8710/Rev.1, cap. II, secc. C) se indica que el artículo 13 es « paralelo del artículo 12 », lo que probablemente significa que es paralelo del artículo 12 en todos sus aspectos. Otro argumento en el mismo sentido es que la expresión « Estado contratante » se define en el artículo 2 como « un Estado que ha consentido en obligarse por el tratado, haya entrado o no en vigor el tratado ». La expresión « Estado contratante », si se interpreta en ese sentido, comprende en realidad a