

que se han celebrado tratados, incluso remontándose hasta 1648.

109. La Comisión, que es el único órgano con atribuciones universales en el campo del derecho internacional, debe estar siempre representada personalmente en las reuniones de órganos intergubernamentales con los que mantiene relaciones. Por consiguiente, manifiesta la esperanza de que el Presidente de la Comisión pueda asistir a la próxima reunión del Comité o enviar a ella un representante.

110. El PRESIDENTE confía también en que la Comisión pueda estar representada en la próxima reunión del Comité.

111. El Sr. THIAM dice que ha escuchado con vivo interés la declaración del representante del Comité Europeo de Cooperación Jurídica. Se complace en señalar que organizaciones regionales de los diversos continentes se ocupan de los mismos temas.

112. Como el Sr. Ramangasoavina, espera que el Comité Europeo de Cooperación Jurídica examine la cuestión de las divergencias de interpretación de las normas jurídicas y que se establezca alguna forma de colaboración en esta materia entre la secretaría del Consejo de Europa y la secretaría de la Organización de la Unidad Africana. Aunque la evolución de los conceptos heredados del colonialismo es lógica y normal en ciertos ámbitos, por ejemplo el derecho de familia, resulta difícil aceptarla cuando las divergencias de interpretación se refieren a principios jurídicos fundamentales, especialmente los derechos humanos, que en los países en desarrollo continúan a menudo dependiendo de la libre apreciación de los gobiernos.

113. El Sr. USHAKOV da cordialmente las gracias al observador del Comité Europeo de Cooperación Jurídica por su declaración; la Comisión entera aprecia mucho siempre los trabajos del Comité. Deplora haberse visto, por razones de salud, en la imposibilidad de representar a la Comisión en la última reunión del Comité y espera que a la próxima pueda asistir un representante de la Comisión.

114. El Sr. ALBÓNICO da las gracias al observador del Comité Europeo de Cooperación Jurídica por su informe y rinde homenaje a la espléndida obra de dicho Comité, especialmente por lo que respecta a los privilegios e inmunidades de las organizaciones internacionales. Advierte complacido que siguen existiendo estrechos lazos jurídicos entre Europa y América Latina.

Se levanta la sesión a las 13.15 horas.

1070.^a SESIÓN

Lunes 15 de junio de 1970, a las 15.15 horas

Presidente: Sr. Richard D. KEARNEY

Presentes: Sr. Ago, Sr. Albónico, Sr. Alcívar, Sr. Bartoš, Sr. Castañeda, Sr. Castrén, Sr. Eustathiades, Sr. Ramangasoavina, Sr. Reuter, Sr. Rosenne, Sr. Ruda, Sr. Sette Câmara, Sr. Tabibi, Sr. Tammes, Sr. Thiam, Sr. Ushakov, Sr. Ustor, Sir Humphrey Waldock, Sr. Yasseen.

Sucesión de Estados y de Gobiernos en materia de tratados

(A/CN.4/214 y Add.1 y 2; A/CN.4/224 y Add.1)

[Tema 3 a del programa]

(reanudación del debate de la 1068.^a sesión)

1. El PRESIDENTE invita a la Comisión a reanudar el examen de los informes segundo y tercero del Relator Especial sobre la sucesión en materia de tratados (A/CN.4/214 y Add.1 y 2, y A/CN.4/224 y Add.1).

2. El Sr. AGO elogia sin reservas los informes; de una manera general, el Relator Especial se halla bien encaminado y es preciso alentarle a continuar por esa vía.

3. En lo que concierne a las consideraciones que el Relator Especial ha expuesto a guisa de introducción a su segundo informe, el Sr. Ago señala que los trabajos de la Asociación de Derecho Internacional, si bien son útiles, dan la impresión de una complejidad excesiva y de una falta de claridad desalentadora.

4. En cuanto a la relación entre la descolonización y la sucesión de Estados, sin querer menospreciar la enorme importancia política de la descolonización, el Sr. Ago subraya que este fenómeno no es un aspecto particular del problema de la sucesión de Estados; es una de las causas del nacimiento de nuevos Estados, pero el problema de la sucesión dimana de ese nacimiento, haya el Estado tenido su origen en la descolonización o en otro fenómeno. El orador no excluye *a priori* que la creación de nuevos Estados por vía de descolonización pueda acarrear consecuencias especiales, incluso en materia de sucesión, pero los principios generales son los mismos, sea cual fuere el origen del nuevo Estado. La Comisión debe enunciar esos principios; después podrá ocuparse de determinar si hay casos en que sea preciso hacer excepciones.

5. Personalmente apenas ve ninguna diferencia, por lo que respecta a las cuestiones de sucesión, entre la formación de nuevos Estados como resultado de la descolonización y su formación como resultado de otras circunstancias, tales como por ejemplo las que presidieron la creación de Estados como Polonia o Checoslovaquia o aun de los antiguos dominios británicos, como el Canadá o Australia.

6. La Comisión no debe dejarse obcecar por problemas de actualidad inmediata, sino recordar que trabaja para el futuro y, por tanto, no ha de limitarse a los casos de formación de Estados por desmembración, sino que también debe tener en cuenta la aparición de nuevos Estados por asociación o fusión, cosa que bien puede ocurrir dentro de pocos años en el mismo continente donde es mayor el número de Estados nacidos de la descolonización. El criterio dominante debe ser el de la formulación de normas aplicables a todos los casos.

7. La Comisión debe también enunciar normas aplicables a los casos en que la sucesión no es el resultado de la formación de una nueva entidad, sino del traspaso de un territorio de una entidad a otra. Probablemente las normas generales serán las mismas, pero acaso habrá que enunciar normas particulares distintas.

8. Con respecto a los artículos propuestos por el Relator Especial, el Sr. Ago desea formular los comentarios siguientes. Respecto del artículo 1 no está seguro de que sea posible conservar la parte de la definición que describe la «sucesión» como «la sustitución de un Estado por otro... en la competencia para celebrar tratados respecto de un territorio», pues duda que sea posible concebir que un Estado siga existiendo como sujeto de derecho internacional pero ya no posea la competencia para celebrar tratados. Al mismo tiempo, se pregunta si no hay casos en los que subsiste la capacidad jurídica para celebrar tratados, pero ha desaparecido la capacidad material de aplicarlos: por ejemplo, en algunos casos de ocupación, aun en tiempo de paz. Sería prematuro responder desde ahora a esta cuestión, pero convendría reflexionar sobre ella.

9. El Sr. Ago aprueba el artículo 2 sin reservas, pero espera que el Relator Especial explique más adelante en qué casos pueden hacerse excepciones al principio general enunciado, especialmente con respecto al apartado *b*. A decir verdad, hay excepciones, como lo muestra la existencia de las zonas francas de la Alta Saboya y el distrito de Gex y los casos en que esos tratados versan sobre situaciones territoriales, como un derecho de paso u otra situación de este tipo.

10. Por lo que concierne a los demás artículos propuestos por el Relator Especial, el Sr. Ago los aprueba en general, tanto en cuanto a la forma como al fondo, con una reserva respecto del artículo 6.

11. El Sr. RUDA limitará sus observaciones a las normas básicas que figuran en los informes del Relator Especial, es decir, las normas de los artículos 6 y 7.

12. Respecto de la expresión «Nuevos Estados», que encabeza la parte II (A/CN.4/224) en la que se encuentran los artículos 6 y 7, el Sr. Ruda señala que puede aceptarla dentro de la acepción dada en el apartado *e* del artículo 1, en el entendimiento de que en el proyecto habrá luego una parte dedicada a unión de Estados, federación de Estados, terminación de un protectorado y emancipación de territorios en fideicomiso y de que la definición será ampliada posteriormente para incluir también estas situaciones.

13. Comentaré a la vez los artículos 6 y 7, que enuncian dos normas, a saber, primero, que un nuevo Estado no tiene obligación de considerarse parte en los tratados concertados por su predecesor y que estaban en vigor en su territorio en la fecha de la sucesión, y segundo, que el nuevo Estado tiene derecho a considerarse parte en los tratados multilaterales. En otras palabras, no hay traspaso de obligaciones respecto de los acuerdos bilaterales ni tampoco del derecho a ser parte. En los tratados multilaterales, en cambio, el nuevo Estado tiene derecho a notificar su sucesión.

14. El enfoque adoptado por el Relator Especial es mucho más realista que el de la Asociación de Derecho Internacional (A/CN.4/214, sección I, D) y se conforma a la práctica de los Estados y al derecho general de los tratados. Parece además preferible que un nuevo Estado tenga la oportunidad de elegir los instrumentos que son aplicables a su vida internacional y las obligaciones que asume. En modo alguno tiene que haber una presunción en contra del nuevo Estado por el hecho de que se haya

omitido la notificación dentro de un plazo razonable, como lo sugiere la Asociación de Derecho Internacional.

15. También está de acuerdo con el Relator Especial en rechazar la idea de que los nuevos Estados deben considerarse automáticamente ligados por los instrumentos multilaterales «de carácter legislativo». El elemento contractual sigue siendo el fundamento de las obligaciones emanadas de un tratado. En consecuencia, no se pueden imponer al Estado obligaciones convencionales que éste no haya aceptado.

16. Cree que el mismo argumento debe asimismo aplicarse a los llamados tratados multilaterales «generales», respecto de los cuales las reservas enunciadas por el orador cuando la Comisión se ocupó del tema en relación con el derecho de los tratados se vieron reforzadas por las deliberaciones en la Conferencia de Viena sobre el derecho de los tratados. Atinadamente, los tratados internacionales generales no han sido mencionados en el texto del artículo 7. El derecho del nuevo Estado a notificar la sucesión se aplica a todos los tratados multilaterales, sean o no «generales», con las excepciones mencionadas en el mismo artículo 7. Por ello, acaso sea de lamentar que en el comentario se haya incluido una referencia a los tratados multilaterales generales que agrega un elemento de confusión.

17. Respecto del fundamento del derecho de notificación por el nuevo Estado, independientemente del consentimiento de las otras partes, el Relator Especial ha adoptado el mismo enfoque que la Asociación de Derecho Internacional. El derecho del nuevo Estado a ser parte en un tratado es independiente de la facultad de participación conforme a las cláusulas finales del tratado. El nexo jurídico establecido entre el tratado y el territorio es suficiente y, en consecuencia, es innecesario que la notificación de la sucesión sea aceptada por los otros Estados interesados.

18. Por las razones expuestas, el Sr. Ruda está de acuerdo con la norma general que figura en los artículos 6 y 7; más adelante formulará comentarios respecto de los demás artículos. Señala su particular interés en los tratados que constituyen excepciones a la norma del artículo 6, es decir, la categoría de tratados dispositivos que se examinará más adelante.

19. El Sr. Ruda añade que la excepción le lleva a hacer un comentario respecto de la definición de «sucesión» en el artículo 1. El Relator Especial ha definido la sucesión, en el comentario, como «el hecho de la sustitución de un Estado por otro»; los casos de transferencias de derechos y obligaciones, como resultado de esa sucesión, se enuncian por separado, como excepciones a la regla general de la no transmisibilidad. Parece curioso que la «sucesión», en el sentido que se usa en el derecho interno, es decir, transmisión de derechos y obligaciones, sea una excepción a la «sucesión» tal como se entiende en derecho internacional.

20. El Sr. SETTE CÂMARA dice que las definiciones del artículo 1 representan una mejora considerable respecto de las que contiene el primer informe del Relator Especial¹. Se ha prescindido del difícil concepto de la

¹ Véase *Anuario de la Comisión de Derecho Internacional*, 1968, vol. II, págs. 87.

sucesión de gobiernos y el traspaso de soberanía ha llegado a ser la noción básica para la definición de la sucesión.

21. Los términos amplios y flexibles con que se ha dado ahora la definición de «sucesión» presentan la ventaja de abarcar las diversas circunstancias en que la sucesión tiene lugar, evitando al propio tiempo concentrarse únicamente en los casos resultantes de la descolonización. La aprobación de una definición empírica que se refiere exclusivamente el hecho de la sustitución de un Estado por otro se mantiene alejada de la concepción tradicional de la sucesión considerada como el traspaso real de derechos y obligaciones del predecesor al sucesor, concepto tradicional que contiene todos los elementos de duda y controversia que la Comisión está llamada a resolver.

22. El Relator Especial ha estado acertado al situar resultadamente la sucesión en el contexto del derecho general de los tratados, excluyendo así toda analogía anticuada con problemas de sucesión en el derecho interno. El derecho interno de sucesión sólo versa sobre la transmisión de una persona a otra de derechos y obligaciones, independientemente de la voluntad de las personas de que se trate y por la fuerza de la ley solamente. Al optar por una orientación dimanante de las normas del derecho general de los tratados, el Relator Especial ha descartado ideas antiguas relativas a la continuación automática de la fuerza obligatoria de los tratados como un efecto directo de la sucesión.

23. Una vez admitido que la sucesión de Estados en materia de tratados forma parte del derecho de los tratados, los derechos y obligaciones no pueden derivarse de ninguna otra fuente que no sea la voluntad de los Estados contratantes. Sin la declaración unilateral de que se ocupa el artículo 4 del proyecto, los tratados firmados por el Estado predecesor con terceros Estados no conservan su fuerza obligatoria, ya que pasan a ser *res inter alios acta* para el Estado sucesor. El orador apoya sin reservas el criterio del Relator Especial. La descolonización ha dado la independencia a unas 55 naciones y sería inconcebible imponerles el traspaso automático de derechos y obligaciones basándose en la analogía de la sucesión en el derecho interno. Ningún país aceptará someterse a obligaciones contraídas por otro país, ni accederá a entrar en una vida independiente con sus manos ligadas por obligaciones extranjeras.

24. La práctica de los Estados y de los depositarios apoya claramente el principio de la *tabula rasa*. Al propio tiempo, no debe estimularse a los nuevos Estados a hacer tabla rasa de todas sus obligaciones concernientes a la cooperación internacional. En consecuencia, debe hacerse lo posible por evitar un texto que pueda desalentar de una vez para siempre la conclusión de acuerdos de transmisión. Debe encontrarse una fórmula que exhorte a los Estados sucesores a no descartar sus obligaciones dimanantes de los llamados tratados normativos.

25. Respecto de la cuestión de los tratados sobre delimitación de fronteras y los tratados dispositivos, no puede estar de acuerdo con el Sr. Tabibi. Si tales tratados estuvieran sometidos pura y simplemente al principio de la tabla rasa, se crearía una situación territorial caótica. Sin embargo, el Relator Especial ha indicado que esta importante cuestión será tratada en el momento oportuno.

26. En relación con el artículo 3, la práctica de los Estados y de los depositarios apoya la conclusión de que no puede considerarse que un acuerdo de transmisión cree por sí mismo un nexo legal entre el Estado sucesor y terceros Estados. Un acuerdo de transmisión es poco más que una declaración solemne de intención acerca del futuro mantenimiento en vigor de tratados preexistentes concertados por el Estado predecesor. Difícilmente puede sostenerse que exista una presunción jurídica de continuidad. Debe observarse que la Secretaría de las Naciones Unidas, en su práctica reciente, se ha limitado a invitar a los nuevos Estados, después de haberse concertado acuerdos de transmisión, a pasar a ser partes en protocolos modificativos de convenciones internacionales firmadas por sus predecesores.

27. La norma negativa del párrafo 1 del artículo 3 se ajusta al derecho general de los tratados, conforme al cual las obligaciones y los derechos que emanan de un tratado no pueden existir sin el consentimiento directo de las partes interesadas.

28. La teoría de la novación por consentimiento tácito refleja una influencia residual de conceptos derivados del derecho interno de sucesión. Pero si se aceptara esa teoría, difícilmente se podría averiguar la voluntad de las partes, ya que las etapas necesarias del proceso de conclusión de tratados, como la autorización parlamentaria para la ratificación y la ratificación misma, no tienen cabida en el intercambio frecuentemente precipitado de las declaraciones mediante las cuales se efectúan los acuerdos de transmisión. No sería razonable reconocer la validez de la herencia automática de toda la masa de obligaciones y derechos de un tratado cuando el derecho de los tratados establece normas muy rígidas para averiguar la expresión del consentimiento del Estado en llegar a ser parte en un tratado.

29. Aunque los acuerdos de transmisión sean meras declaraciones de intención, siguen siendo importantes, pues sirven para colmar la laguna que en otro caso habría de producirse en el momento de la independencia si quedarán automáticamente suprimidos todos los vínculos establecidos por tratado. La complejidad de la vida internacional moderna y el tupido tejido de obligaciones y derechos interestatales hacen sumamente difícil reconstituir la red de tratados normalmente obligatorios dentro de la cual han de vivir todos los nuevos Estados. En consecuencia, los acuerdos de transmisión son útiles, por cuanto ofrecen a los nuevos Estados un medio cómodo y eficaz de concertar los tratados indispensables para su vida cotidiana.

30. Algunos autores mantienen que un acuerdo de transmisión es necesario para indemnizar al Estado predecesor con respecto a las obligaciones emanadas del tratado a partir de la fecha de independencia del nuevo Estado. Este argumento no es convincente, ya que el derecho general de los tratados eximiría al Estado predecesor de toda obligación relativa al territorio del nuevo Estado a partir de la fecha en que dicho Estado hubiera surgido en la vida internacional.

31. Los dos párrafos del artículo 3 han sido redactados cuidadosamente para incluir sólo aspectos claros e indiscutibles de los acuerdos de transmisión, como, por ejemplo, el hecho de que no crean ningún nexo jurídico entre

el Estado sucesor y un tercero y el de que las obligaciones y los derechos concernientes a terceros Estados se rigen por las disposiciones de los presentes artículos. El orador apoya el fondo del artículo 3 pero sugiere que se redacte de un modo que no se pongan trabas insuperables a la conclusión de acuerdos de transmisión. Aunque de un alcance limitado, dichos acuerdos constituyen una buena prueba de las intenciones de los nuevos Estados y facilitan el reconocimiento de éstos. El orador tratará más adelante de los otros artículos del proyecto.

32. El Sr. ALBÓNICO dice que le parece procedente tratar el problema de la sucesión en general tal como lo plantea el Relator Especial y no sólo desde el punto de vista de la descolonización.

33. Las ocho resoluciones aprobadas en Buenos Aires por la Asociación de Derecho Internacional parten de un supuesto contrario al del Relator Especial y no conforme con la práctica de los Estados ni a veces con la doctrina de los tratadistas. Es posible que las propuestas que figuran en estas resoluciones sean oportunas, como dice el Relator Especial (A/CN.4/214, sección I, párr. 22), como exposición de una política, pero no como una norma jurídica que pueda ser aceptada por la Comisión de Derecho Internacional y por los Estados.

34. Respecto de las dos posibilidades señaladas por el Relator Especial en el último párrafo de la introducción de su segundo informe, cree que la decisión depende de la naturaleza intrínseca de cada tratado y de los fines que persiga.

35. Apoya las conclusiones del Relator Especial basadas en las normas del derecho general de los tratados. Estas conclusiones están también en consonancia con el proyecto de declaración adoptado en Ginebra, en su período de sesiones de 1970, por el Comité Especial de los principios de derecho internacional referentes a las relaciones de amistad y a la cooperación entre los Estados², sobre todo con la parte relativa al principio de la igualdad de derechos y de la libre determinación de los pueblos; el Comité Especial reconoció que las colonias eran entidades distintas a las metrópolis, lo que no tuvo en cuenta la Asociación de Derecho Internacional.

36. Por lo que respecta a los artículos, apoya la definición de «sucesión» que figura en el apartado *a* del artículo 1; entiende que el uso del término se refiere al hecho de la sustitución de un Estado por otro y no a la transmisión del contenido del tratado. El concepto de sucesión es específico y no general y se emplea tanto por comodidad como para no confundirlo con el concepto de sucesión en el derecho interno.

37. La definición de «nuevo Estado» del apartado *e* del artículo 1 está en consonancia con el plan de trabajo adoptado.

38. Acepta la decisión del Relator Especial de no definir el término «tratado» y de eliminar toda referencia a la sucesión de gobiernos. Aprueba también la introducción del concepto de soberanía, que no figuraba en el primer informe del Relator Especial.

39. Señala que el proyecto no se refiere por ahora a los tratados bilaterales sino sólo a los multilaterales y entre éstos sólo a los celebrados entre Estados.

40. Aunque el Relator Especial no ha pedido que se formulen comentarios sobre el artículo 2, desea indicar que está plenamente de acuerdo con su contenido, que no hace sino consagrar el principio de los límites movidos del ámbito de los tratados, tanto en su aspecto positivo como en su aspecto negativo.

41. Por lo que respecta al artículo 3, considera que los acuerdos para la transmisión de obligaciones son válidos y sólo crean obligaciones jurídicas entre predecesor y sucesor; para los terceros Estados constituyen *res inter alios acta*. El Estado predecesor queda libre de responsabilidades en virtud del principio que figura en el artículo 2; el Estado sucesor sólo asume los derechos y obligaciones que se deriven del derecho internacional general. El acuerdo de transmisión no es más que un traspaso de responsabilidades y sólo expresa la voluntad del sucesor de mantener los tratados del predecesor aplicables al territorio. El registro del acuerdo de transmisión no tiene efectos automáticos y al hacerlo sólo se cumple con el Artículo 102 de la Carta de las Naciones Unidas.

42. Acepta el principio que figura en el párrafo 2 del artículo 4 y las excepciones del párrafo 3; abriga ciertas dudas, sin embargo, sobre la excepción del apartado *d* del párrafo 3, ya que no se precisa cómo se calificará la conducta de los Estados.

43. Los efectos de una declaración unilateral son limitados y sólo conciernen a la parte que la hace. La situación que se plantea es distinta de la prevista en el artículo 25 de la Convención de Viena sobre el derecho de los tratados³ en que el tratado aún no ha entrado en vigor; en este caso el tratado está en vigor pero sólo entre el Estado predecesor y un tercer Estado.

44. El Relator Especial no ha pedido que se formulen comentarios sobre el artículo 5. Quiere señalar, sin embargo, que el párrafo 1 de dicho artículo da una solución semejante al artículo 36 de la Convención de Viena sobre el derecho de los tratados y el párrafo 2 una solución similar a la prevista en el artículo 35 de la misma Convención.

45. El artículo 6 enuncia una norma general. Se ha establecido una diferencia muy clara entre la obligación de suceder prevista en dicho artículo y el derecho a ser parte en un tratado previsto en los artículos 7 y 8.

46. Toma nota de la adopción por parte del Relator Especial de la doctrina de la tabla rasa, que es la única aceptable. Ha sido aplicada en algunos tratados bilaterales tanto por el Afganistán como por la Argentina e Israel y también se aplica en los tratados multilaterales, incluso en los de carácter normativo.

47. Por lo que respecta al artículo 7, sobre el derecho de un nuevo Estado a notificar su sucesión respecto de los tratados multilaterales, acepta el principio que enuncia solamente para los tratados multilaterales de carácter general. Dichos tratados deben haber estado interna-

³ *Documentos Oficiales de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Derecho de los Tratados, Documentos de la Conferencia, documento A/CONF.39/27* (publicación de las Naciones Unidas, N.º de venta: S.70.V.5).

² Véase *Documentos Oficiales de la Asamblea General, vigésimo quinto período de sesiones, Suplemento N.º 18, párr. 83*.

cionalmente en vigor el día de la independencia en el territorio de que se trate. Si no hubiere referencias en el tratado a alguna parte del territorio del Estado, habría que aplicar el artículo 29 de la Convención de Viena sobre el derecho de los tratados. Para tener derecho a notificar debe existir un nexo jurídico entre el territorio y el Estado en la fecha de la independencia. Por la sucesión, el Estado sucesor adquiere el derecho a notificar su voluntad y a obligarse como parte independiente en el tratado.

48. Por lo que hace al artículo 8, sobre los tratados multilaterales aún no vigentes, el sucesor puede ratificar el tratado que sólo fue firmado por el predecesor. Con arreglo al artículo 18 de la Convención de Viena sobre el derecho de los tratados la firma de un tratado crea ciertas obligaciones. Acepta el orador la propuesta que figura en el párrafo 2, de que un nuevo Estado que manifieste su consentimiento con arreglo a lo dispuesto en el párrafo 1 del artículo 8 deberá ser considerado como parte a los efectos de la aplicación de las disposiciones sobre el número de partes necesarias para su entrada en vigor.

49. En la formulación del Relator Especial, el artículo 8 difiere de las soluciones adoptadas por la Asociación de Derechos Internacionales que él no considera aceptables. El enfoque de la Asociación es incompatible con la declaración adoptada por el Comité Especial de los principios de derecho internacional referentes a las relaciones de amistad y a la cooperación entre los Estados y concretamente con el enunciado del principio de la igualdad de derechos y de la libre determinación de los pueblos, en virtud del cual el territorio de una colonia tiene una condición jurídica distinta y separada de la del territorio del Estado que lo administra.

50. Con las salvedades expuestas, acepta y apoya los seis artículos respecto de los cuales se ha pedido a los miembros de la Comisión que formulen observaciones.

51. El Sr. USTOR después, de felicitar al Relator Especial por su brillante informe, dice que, a su juicio, la Comisión debe basar sus trabajos en el artículo 73 de la Convención de Viena sobre el derecho de los tratados, que dice: «Las disposiciones de la presente Convención no prejuzgarán ninguna cuestión que con relación a un tratado pueda surgir como consecuencia de una sucesión de Estados...» La Comisión tiene ahora que resolver las cuestiones que con relación a un tratado puedan surgir como consecuencia de una sucesión de Estados, pero debe imitar la prudente actitud adoptada en la Convención de Viena y hacer todas las reservas necesarias acerca de fronteras, hostilidades, ocupación militar y cuestiones semejantes.

52. La Comisión debe mostrarse muy precisa sobre lo que entiende por sucesión de Estados y lo que este término significa en el artículo 73 de la Convención de Viena. El artículo 1 del proyecto de artículos del Relator Especial y el comentario correspondiente parece que dan una respuesta sobre este particular. El Relator Especial ha hecho bien en partir del supuesto de que es necesario considerar la sucesión de Estados como un hecho o como varios hechos; el orador está plenamente de acuerdo con esta interpretación y estima que incluso sería conveniente indicar explícitamente en el artículo 1 que la sucesión

es un hecho y quizás ampliar la definición siguiendo la que se da en el *Dictionnaire de la terminologie du droit international*, citada en el párrafo 1 del comentario.

53. Por lo que respecta a los artículos 3 y 4, relativos a los acuerdos de transmisión y a las declaraciones unilaterales, señala que los comentarios a dichos artículos se refieren exclusivamente a los casos de «nuevos Estados», en el sentido que se da a ese término en el informe (A/CN.4/224, sección II). Se pregunta, por tanto, si no habría que trasladar esos artículos a la parte del proyecto que trata de los nuevos Estados. Por otra parte, si el Relator Especial estima que es posible concebir tales acuerdos y declaraciones en otras situaciones, también habría que explicar esto en el comentario. Pero, en general, la idea expuesta por el Relator Especial en el artículo 3 parece estar en consonancia con la norma *pacta tertiis* y es por tanto aceptable.

54. El artículo 4, relativo a la declaración unilateral de un Estado sucesor, dispone en el apartado c del párrafo 2 que los terceros Estados tienen cierto derecho a oponerse a la participación provisional de un Estado sucesor en los tratados. Este derecho a hacer oposición parece dudoso en el caso de tratados multilaterales, en que según el artículo 7 el tercer Estado no tiene derecho a oponerse si el Estado sucesor se considera obligado, no provisionalmente, sino definitivamente. El orador apoya la disposición del artículo 7 relativa al derecho de un nuevo Estado a notificar su sucesión respecto de los tratados multilaterales. En este último caso, un tercer Estado no tiene derecho a oponerse a la participación de un nuevo Estado, que puede pasar a ser parte en el tratado independientemente de las demás partes. A este respecto, el Relator Especial ha deducido una conclusión correcta, que el orador estima que debería ser enunciada claramente en el propio artículo 7.

55. En relación con este punto, el Sr. Ustor se aventuraría a ir más lejos que el Relator Especial. A su juicio, cuando nace un nuevo Estado, tiene un derecho inherente a llegar a ser parte en cualquier tratado multilateral general, aunque su predecesor no haya sido parte en él, ya que no se trata propiamente de un caso de sucesión en materia de tratados. Por desgracia, la Conferencia de Viena se negó a aceptar la idea de que los tratados multilaterales generales deben estar abiertos a todos los Estados, y esta idea tampoco se acepta en la práctica de las Naciones Unidas.

56. Entiende que el artículo 8 ha de leerse junto con el artículo 7, que contiene algunas excepciones en los apartados a, b y c que también deberían figurar en el artículo 8.

57. Finalmente, considera aceptable en general la norma del artículo 6 de que el Estado sucesor no está obligado por los tratados de su predecesor, aunque podría haber algunas excepciones, como se indica en el párrafo 18 del comentario. Sin embargo, convendría dejar bien sentado que la norma enunciada en ese artículo se aplica únicamente a los tratados en su sentido formal y no necesariamente al contenido de ellos. Y convendría asimismo dejar bien sentado que, como se indica en el párrafo 9 del comentario, las normas del tratado obligarán también a los nuevos Estados si son normas del derecho consuetudinario generalmente aceptado.

58. El Sr. ROSENNE se suma al homenaje tributado al Relator Especial y dice que está de acuerdo con la mayor parte del contenido de sus informes, que responden a las necesidades actuales con mayor sentido de las realidades que las resoluciones aprobadas por la Asociación de Derecho Internacional.

59. Responderá a las cuestiones del Relator Especial en el marco de su intervención en la 967.^a sesión ⁴, en el curso de la cual manifestó su acuerdo con el pasaje del párrafo 14 del primer informe del Relator Especial según el cual: «Después de todo, los problemas de sucesión en materia de *tratados* que se plantean con la aparición de un nuevo Estado son inevitablemente problemas que interesan a los Estados antiguos en no menor medida que a los recién creados. La sucesión en relación con un *tratado* es una cuestión que por su propia naturaleza supone relaciones consensuales con otros Estados existentes y, en el caso de algunos tratados multilaterales, con un número muy elevado de otros Estados. Más aún, en la actualidad los problemas de sucesión que plantea la creación de un nuevo Estado afectan de igual forma a muchos Estados recién creados como a los “antiguos” Estados. La Comisión no puede dejar de conceder especial importancia al caso de los “nuevos” Estados, porque es la forma más común e intrincada en que se plantea el problema de la sucesión. Pero existe el riesgo de que se tergiverse la perspectiva de los esfuerzos en pro de la codificación si se enfoca la sucesión en materia de tratados con excesivo predominio del punto de vista de los “nuevos” Estados únicamente» ⁵.

60. El Sr. Rosenne no podía aceptar la opinión que el Relator Especial y algunos miembros de la Comisión expresaron en el 20.^o período de sesiones, de que «en el caso de grandes tratados multilaterales una práctica muy extendida indicaba que podía existir al menos una norma fundamental: la norma de que un nuevo Estado tiene derecho, por un procedimiento o por otro, a continuar aplicando el tratado a su territorio en cuanto parte por derecho propio, independientemente de las disposiciones efectivas de las cláusulas finales del tratado en materia de participación» ⁶. Desgraciadamente, estaba ausente cuando se aprobó, en la 989.^a sesión, ese párrafo del informe; de otro modo, habría expresado reservas al respecto. Habría preferido que se retuviese la idea expuesta en el párrafo 14 del primer informe del Relator Especial.

61. En cuanto a la delimitación general del tema que la Comisión tiene ahora ante sí, el Sr. Rosenne acepta el principio enunciado en el párrafo 22 del segundo informe del Relator Especial, de que «se considera que la cuestión de la que debe ocuparse la Comisión de Derecho Internacional no es la de si la descolonización puede constituir una nueva forma especial de sucesión, sino la de cuáles pueden ser las consecuencias de los principios de la Carta, incluso el de la “libre determinación”, respecto del derecho moderno de la sucesión en materia de tratados». También está de acuerdo con lo dicho en el párrafo 4 del tercer informe del Relator Especial, de que la tarea de codificar

el tema «consiste más en determinar las consecuencias de los casos de sucesión dentro del derecho de los tratados que en integrar los tratados en un derecho general de la sucesión de Estados». No obstante, la Comisión debe disponer de un concepto único para el hecho o los hechos que suscitan la aplicación de las normas de sucesión, sea cual fuere su formulación.

62. El Sr. Rosenne acepta los párrafos 8 y 9 del tercer informe del Relator Especial relativos a la limitación provisional de la parte II del proyecto a los «nuevos Estados», según se definen en el apartado e del artículo 1.

63. En lo que concierne a la naturaleza y a la forma del trabajo, conviene con el Relator Especial en que hay que dar a su estudio sobre la sucesión en materia de tratados, considerado como una continuación o un complemento de la Convención de Viena, la forma de un proyecto de artículos sobre el modelo de una convención, sin prejuzgar la forma que se le pueda dar en definitiva (A/CN.4/214, párr. 7). A su juicio, el proyecto de artículos debe mantenerse en consonancia con la estructura general que caracteriza a la Convención de Viena, teniendo presentes cuatro puntos. Primero, no debe menoscabarse la función determinante de la autonomía de las partes. Segundo, debe tenerse en cuenta que la Comisión, como ha manifestado en varias ocasiones, y después de ella la Conferencia de Viena, no parece dispuesta a establecer ninguna distinción de fondo entre los tratados bilaterales y los multilaterales. Tercero, también hay que tener en cuenta que tanto la Comisión como la Conferencia de Viena se han negado a aceptar cualquier clasificación de los tratados como base de codificación; por tanto, no debe hacerse ninguna distinción entre tratado ley y tratado contrato. Al presentar su informe, el Relator Especial dio a entender que podría verse obligado a abandonar estos tres primeros puntos, pero el Sr. Rosenne cree firmemente que deben tenerse en cuenta. Cuarto, debe reconocerse claramente, como decidió la propia Comisión hace muchos años, que la codificación se refiere al instrumento en que se incorpora una obligación y no a la obligación en sí.

64. Debe prestarse mucha atención a no redactar los artículos o sus comentarios de modo que los depositarios tengan facultades y competencias más amplias en caso de sucesión que las que se les conceden normalmente en virtud de los artículos 76 y 77 de la Convención de Viena, en el sentido de que puedan adoptar decisiones que obliguen a los Estados independientemente de las cláusulas del tratado o de la voluntad de los Estados contratantes. Sobre este particular, el orador no comparte la opinión del Relator Especial, porque a su juicio, ni el memorando de 1962 ⁷ ni la serie de estudios preparados por la Secretaría ⁸ pueden servir de base, como principio general, a una concepción más amplia de las funciones de depositario. Lo más que se puede decir es que, ante situaciones nuevas, el Secretario General y los otros depositarios han proporcionado soluciones posibles que han sido consolidadas por aplicación del principio del consentimiento tácito. A este respecto, las diversas circulares

⁴ Véase *Anuario de la Comisión de Derecho Internacional*, 1968, vol. I, págs. 157 a 159, párrs. 6 a 21.

⁵ *Op. cit.*, 1968, vol. II, pág. 87.

⁶ *Ibid.*, pág. 217, párr. 88.

⁷ *Op. cit.*, 1962, vol. II, págs. 123 a 151.

⁸ Documentos A/CN.4/149 y 151 (1962), A/CN.4/157 (1963), A/CN.4/200 (1968) y A/CN.4/210 (1969), publicados en el vol. II del *Anuario* del año respectivo.

enviadas por la Secretaría son algo más que simples notificaciones y equivalen a una forma de consulta que ha sido reconocida como tal por sus destinatarios, quienes, si desean formular objeciones, pueden hacerlo. No obstante, debe tenerse presente que la práctica de los depositarios es mayor de lo que puede parecer a primera vista: en algunos casos, por ejemplo, puede ser necesario consultar el Diario de las Naciones Unidas o los comunicados de prensa, y determinar la fecha en que los tratados han sido registrados *ex officio* por el Secretario General.

65. Por lo que respecta a la introducción del proyecto de artículos, las dificultades con que tropieza el Sr. Rosenne en lo que concierne a su disposición se deben a la incertidumbre general acerca de la suerte reservada a los artículos del primer informe. A su juicio, la Comisión debe tomar como modelo la Convención de Viena y empezar indicando expresamente los tratados y los Estados a que deberá aplicarse el proyecto de artículos y las excepciones que deban hacerse. A estos efectos, se podría combinar una idea semejante a la que enuncia el artículo 1 de la Convención de Viena con los artículos 2 y 3 del primer informe del Relator Especial, con las modificaciones pertinentes.

66. Con respecto al artículo 1, tal como figura en los informes segundo y tercero del Relator Especial, el orador se pregunta si los apartados *b*, *c* y *f* son realmente necesarios. El apartado *a*, en cambio, tiene por objeto determinar en términos normativos el hecho concreto de la sucesión de Estados. No obstante, los dos sustantivos abstractos «soberanía» y «competencia» no facilitan la comprensión del texto, y la palabra «competencia», en particular, puede tener un sentido distinto del que se le da en el artículo 46 de la Convención de Viena. En el texto francés del segundo informe se utiliza el término «*capacité*», lo cual, si se trata de un error conceptual de traducción, pone de relieve la dificultad. El Sr. Rosenne estima que sería mejor explicar en el comentario cómo la Comisión entiende el concepto de sucesión.

67. En el artículo 3, el Sr. Rosenne comprueba con satisfacción que el título se refiere a «acuerdos» para la transmisión de obligaciones convencionales y no a «tratados». Sin embargo, duda que el artículo sea realmente necesario, pues parece indicar que esos acuerdos han de ser considerados esencialmente como declaraciones de intención, y si realmente se trata de la interpretación de tales declaraciones, el artículo es superfluo. Ese tipo de acuerdo plantea un problema de responsabilidad recíproca de los dos Estados por el cumplimiento de los tratados a que se refiere, no solamente en las relaciones entre las partes en el acuerdo de transmisión, sino también en las relaciones entre éstas y las otras partes en los tratados. A este respecto, la expresión «terceros Estados», examinada a la luz de las disposiciones pertinentes de la Convención de Viena, ha de considerarse con algún reparo y podría incluso inducir a error. Con todo, está de acuerdo en general con lo que el Relator Especial ha dicho en el comentario al artículo 3.

68. Advierte que el artículo 4 puede aplicarse a dos tipos de declaraciones unilaterales: unas están redactadas en términos generales, mientras que las otras mencionan tratados determinados. Las del primer tipo constituyen también declaraciones de intención, pero, una vez acep-

tadas por las otras partes en los tratados, activa o pasivamente, acarrear la aplicación provisional del tratado, mientras que las del segundo tipo entrañan la manifestación del consentimiento de un Estado en obligarse por un tratado determinado. También a este respecto el problema importante es el de la responsabilidad por el cumplimiento del tratado respecto de las demás partes en el mismo.

69. Con respecto al artículo 6, recuerda que en 1968 declaró que el concepto de sucesión era inadmisibile si suponía algún proceso automático independiente del consentimiento de las partes⁹. Por tanto, acepta la propuesta.

70. En lo que atañe al artículo 7, no cree que en principio pueda hacerse caso omiso de las disposiciones expresas del tratado relativas al derecho de participación y, a ese respecto, no hay diferencia alguna de principio entre los tratados bilaterales y los multilaterales en cuanto se refiere al derecho sustantivo, aunque evidentemente haya diferencias con respecto al procedimiento. Sin embargo, el memorando de la Secretaría, de 1962, no indica aparentemente el alcance del papel que desempeñan las cláusulas de participación, ni en qué medida el depositario acepta notificaciones de participación por vía de sucesión enviadas por Estados que no hubieran tenido derecho a adherirse en virtud de las cláusulas de participación, aunque se trata de una cuestión esencial. Si el Estado interesado tuviere derecho a adherirse, no es realmente necesario que el depositario consulte a las demás partes; por esta razón, el Sr. Rosenne abriga dudas acerca de los párrafos 2 a 4 del comentario. Estima que los estudios más recientes de la Secretaría quizá pongan mejor de relieve este aspecto, como se desprende de los pasajes citados en el estudio de 1968¹⁰ relativos a los derechos de carácter privado en materia de propiedad industrial e intelectual en Israel. El orador llega a la conclusión de que los términos de la cláusula de participación normalmente deben regir de modo perentorio el derecho a participar, pero que es posible prescindir por consentimiento tácito de sus disposiciones de procedimiento. Esto estaría en consonancia con el artículo 11 de la Convención de Viena. Considera también que el párrafo 139 del memorando de la Secretaría¹¹, mencionado en el párrafo 8 del comentario, se refiere a un caso excepcional.

71. El orador opina que se necesita más información sobre la práctica seguida en los casos marginales en que el nuevo Estado aparentemente no tiene derecho a participar en virtud de la cláusula de participación. La mayoría de los precedentes mencionados en la serie de documentos sometidos a la Comisión se refiere a casos en que la duplicación es considerable. En tales casos, la diferencia entre sucesión y adhesión se refiere fundamentalmente al momento a partir del cual la participación es efectiva, es decir, en un caso la fecha de independencia del Estado sucesor y en el otro la fecha en que el instrumento de adhesión entra en vigor.

⁹ Véase *Anuario de la Comisión de Derecho Internacional, 1968*, vol. I, pág. 157, párr. 8.

¹⁰ *Op. cit.*, 1968, vol. II, pág. 14, párr. 34 y ss., y pág. 63, párr. 277 y ss.

¹¹ *Op. cit.*, 1962, vol. II, pág. 142.

72. El orador tiene algunas reservas en lo que atañe al artículo 2, puesto que el apartado *b* quizá no sea suficiente para exonerar al Estado predecesor de toda responsabilidad ulterior respecto de la aplicación del tratado. Es importante mantener el proyecto de artículos dentro del marco del derecho de los tratados propiamente dicho, sin dejarse deslizar imperceptiblemente hacia otros campos del derecho internacional.

73. Por último, con respecto al párrafo 6 del comentario al artículo 7, el orador no está de acuerdo con la opinión del Relator Especial de que la forma en que la Asociación de Derechos Internacional formula el criterio parece ser más exacta que la empleada en la carta del Secretario General, puesto que la expresión «internacionalmente en vigor» se refiere a la validez del tratado en las relaciones entre las partes. A su juicio, el Secretario General aborda la cuestión de modo más pragmático.

Se levanta la sesión a las 18 horas.

1071.ª SESIÓN

Martes 16 de junio de 1970, a las 10.10 horas

Presidente: Sr. Richard D. KEARNEY

Presentes: Sr. Ago, Sr. Albónico, Sr. Alcívar, Sr. Barotoš, Sr. Castañeda, Sr. Castrén, Sr. Eustathiades, Sr. Ramangasoavina, Sr. Reuter, Sr. Rosenne, Sr. Ruda, Sr. Sette Câmara, Sr. Tabibi, Sr. Tammes, Sr. Thiam, Sr. Ushakov, Sr. Ustor, Sir Humphrey Waldock, Sr. Yasseen.

Sucesión de Estados y de Gobiernos en materia de tratados

(A/CN.4/214 y Add.1 y 2; A/CN.4/224 y Add.1)

[Tema 3 *a* del programa]
(continuación)

1. El PRESIDENTE invita a la Comisión a proseguir el examen de los informes segundo y tercero del Relator Especial sobre la sucesión en materia de tratados (A/CN.4/214 y Add.1 y 2 y A/CN.4/224 y Add. 1).

2. El Sr. CASTAÑEDA dice que a pesar de existir una gran riqueza de precedentes y opiniones doctrinales sobre la sucesión respecto de los tratados, unos y otras distan mucho de ser uniformes, y toda la materia ofrece un aspecto un tanto anárquico. Hizo falta un gran esfuerzo de sistematización y un gran poder de síntesis, por parte del Relator Especial, para lograr inferir los dos o tres principios esenciales en esta materia y estructurar alrededor de ellos una docena, hasta ahora, de normas jurídicas.

3. El orador está de acuerdo con la concepción general del Relator Especial y además con la formulación de los artículos, de modo que se limitará a comentarlos, sin criticarlos.

4. El carácter de los informes del Relator Especial garantiza que será aprobado por la gran mayoría de los Estados y se convertirá en tratado internacional. Si el término «progresista» no fuera objeto de un uso tan abusivo, el Sr. Castañeda calificaría el informe de progresista. Entre dos interpretaciones posibles acerca de cuestiones verdaderamente esenciales, el Relator ha interpretado la práctica de los Estados en forma que responde a los intereses de la comunidad internacional. Así pues, el proyecto puede calificarse de «progresista», a diferencia del criterio reaccionario adoptado por la Asociación de Derecho Internacional con respecto a las obligaciones de los nuevos Estados independientes.

5. La opinión que sostuvo durante mucho tiempo el Secretario General de las Naciones Unidas, acerca del efecto exagerado que podría tener un acuerdo de transmisión, tampoco puede considerarse como «progresista». Así pues, no faltaban otras vías que el Relator Especial pudo haber tomado y que, por fortuna, no adoptó.

6. Conviene en que la descolonización no debe tratarse separadamente como una categoría específica de sucesión. Pero tiene que disentir de la opinión del Sr. Ago de que tratándose de sucesión las normas fundamentales resultarán iguales, tanto si tienen su origen en la descolonización como en otras causas. Las conclusiones del Relator Especial revelan precisamente lo contrario.

7. Los artículos de la parte II, por su misma naturaleza, sólo son aplicables a los nuevos Estados. Aún más: el Relator Especial ha propuesto una figura jurídica nueva, la del nuevo Estado, es decir, el Estado que surge de la descolonización. En su comentario al artículo 1 (disposiciones adicionales), el Relator Especial describe al «nuevo Estado» como «un Estado que ha surgido de una sucesión en la que se ha emancipado un territorio que previamente formaba parte de un Estado existente», y luego pasa a explicar que su definición incluye «los casos de secesión de una parte del territorio metropolitano de un Estado existente y la secesión o emancipación de una colonia» (A/CN.4/224). En cambio excluye expresamente del concepto de «nuevo Estado» los casos de unión de Estados, la federación con un Estado existente e incluso la terminación de ciertas situaciones coloniales como los fideicomisos y los protectorados.

8. Es más: en el comentario al artículo 6, el Relator Especial cita en apoyo del principio de la «tabla rasa» un pasaje de McNair que se refiere a «los Estados de reciente creación que no nacen de una desmembración política, y de los que no puede afirmarse con justicia que representan continuidad política con ningún predecesor»¹. Es evidente pues, que los «nuevos Estados» son exclusivamente antiguas colonias que han pasado a ser Estados independientes.

9. En lo que respecta al empleo de términos, el Sr. Castañeda considera apropiado que el Relator Especial haya distinguido entre el hecho mismo de la sustitución de un Estado por otro y el traspaso o la transmisión de los derechos y obligaciones de un Estado a otro. El Relator Especial ha hecho muy bien en aclarar, en el texto del artículo 1, que el término «sucesión» se refiere al hecho mismo de la sustitución, para evitar así el peligro

¹ McNair, *The Law of Treaties* (1961), pág. 601.