

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»<sup>1</sup>. 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

<sup>1</sup> McNair, *The Law of Treaties* (1961), pág. 601.

de confusión que representa el empleo corriente del término sucesión en derecho interno con el significado de la transmisión *ipso jure* de derechos y obligaciones al ocurrir cierto hecho, situación que no se presenta en derecho internacional.

10. El orador entiende muy bien las razones que tuvo el Relator Especial para no formular la definición de la sucesión únicamente en términos de cambio de soberanía, ya que en casos tales como la emancipación de un protectorado o de un territorio en fideicomiso no hay propiamente sustitución de soberanía, puesto que el predecesor no ejercía la soberanía, pero sí hay un cambio de la competencia jurídica para celebrar tratados respecto del territorio. Al propio tiempo, poca simpatía le inspiraría un criterio cuyo efecto fuera dar a entender que los protectorados y los fideicomisos son instituciones de legitimidad permanente. Los pocos casos que quedan de protectorados y mandatos pueden considerarse, a lo sumo, como temporalmente legítimos.

11. Está de acuerdo con la norma del artículo 2 (A/CN.4/214) acerca del cambio de soberanía; las disposiciones de este artículo están en consonancia con el principio de la «movilidad del ámbito del tratado».

12. Las observaciones del Sr. Ago sobre los actos de guerra y ocupación en relación con la sucesión<sup>2</sup> son exactas. A este respecto, es importante recordar la regla del no reconocimiento de las conquistas territoriales por la fuerza. Sin embargo, el problema excede del marco de la sucesión en materia de tratados, e incluso de la entera cuestión del derecho de los tratados. La mejor solución es la propuesta por el propio Relator Especial, en el párrafo 4 de su comentario al artículo 1, consistente en la formulación de «un artículo de carácter general que excluyese totalmente del proyecto la cuestión de la ocupación militar, así como se han excluido del proyecto de convención sobre el derecho de los tratados casos especiales como el de la “agresión,, y la “ruptura de las hostilidades,,»

13. En el artículo 3 se enuncia la importante norma de que un acuerdo de transmisión no obliga por sí mismo al Estado sucesor con respecto a terceros Estados. El Relator Especial ha rechazado justificadamente la idea de la Asociación de Derecho Internacional de establecer la presunción de que un nuevo Estado está ligado por los tratados previamente en vigor respecto de su territorio, a menos que notifique su intención contraria en un plazo razonable. No es justificado que la carga de la notificación recaiga en el Estado sucesor. Debido a la natural desorganización inicial de todo Estado que haya adquirido recientemente la independencia, es difícil para el ministro de relaciones exteriores obtener las opiniones de los otros ministros acerca de la conveniencia de mantener algunos tratados en vigor. Las inevitables demoras resultantes de tan comprensible desorganización no deberían dar lugar a la injusticia de imponer al nuevo Estado una obligación que, de haber estudiado bien la cuestión, no hubiera deseado asumir.

14. El Relator Especial ha adoptado con sumo acierto el principio opuesto: el Estado sucesor debe dar a conocer su intención de permanecer obligado por el tratado. Esta

regla está más en conformidad con el principio general de la *tabula rasa*, y está también más a tono con la realidad y más en consonancia con el principio de la libre determinación. En un documento de trabajo presentado a la Subcomisión para la sucesión de Estados y de Gobiernos<sup>3</sup>, de 1963, el Sr. Bartoš señaló el dudoso valor jurídico de los acuerdos de transmisión, que algunas veces representan parte del precio que han de pagar los nuevos Estados a la antigua metrópoli, para obtener su independencia. No obstante, en el proyecto actual no es necesario un artículo específico sobre la validez de los acuerdos de transmisión, porque la situación queda salvada con la aplicación de las normas de la Convención de Viena sobre el derecho de los tratados.

15. La norma según la cual un acuerdo de transmisión no puede por sí mismo transmitir al Estado sucesor los derechos y obligaciones resultantes de un tratado celebrado por el Estado predecesor se basa en el principio *pacta tertiis*. Por lo que respecta a terceros Estados, el acuerdo de transmisión tiene el carácter de *res inter alios acta*. Además existe, un principio general de derecho, reconocido en casi todas las legislaciones nacionales, en el sentido de que la transmisión de obligaciones no puede efectuarse sin el consentimiento del beneficiario.

16. Es cierto que en muchas legislaciones nacionales se admite la operación inversa, es decir, la transmisión o cesión de un crédito o, más generalmente, de un derecho sin el consentimiento del deudor, por ejemplo en el caso de instrumentos negociables. Pero las situaciones de este tipo tienen por objeto facilitar las transacciones mercantiles, de suerte que la posibilidad en determinados casos de ceder un crédito sin el consentimiento del deudor debe ser considerada como un fenómeno peculiar del derecho interno. Esta situación no tiene equivalente en el derecho internacional. No es lo mismo para un Estado estar obligado frente a una gran potencia o frente a un pequeño país. Es inconcebible que se ceda una obligación sin el consentimiento de la parte deudora. Es justo el requisito de que el Estado sucesor exprese claramente su propósito de seguir considerándose obligado por los tratados celebrados por el Estado predecesor.

17. El Sr. Castañeda apoya la tesis del Relator Especial según la cual los acuerdos de transmisión deben considerarse meramente como una manifestación de intención. También apoya su interpretación del significado y consecuencias de la práctica internacional en esta materia, así como las razones por las que no está de acuerdo con la antigua práctica del Secretario General de considerar que los acuerdos de transmisión pueden tener el efecto de convertir al Estado sucesor en parte en tratados multilaterales firmados por el Estado predecesor.

18. No obstante, coincide con el Sr. Sette Câmara respecto a la utilidad de los acuerdos de transmisión como una prueba de las intenciones de los Estados sucesores y a la necesidad de no poner trabas a la futura conclusión de tales acuerdos<sup>4</sup>. Al propio tiempo, sería un error pasar por alto los riesgos señalados por el Sr. Bartoš en su documento de trabajo de 1963, que derivan de las cir-

<sup>2</sup> Véase la sesión anterior, párr. 8.

<sup>3</sup> Véase *Anuario de la Comisión de Derecho Internacional*, 1963, vol. II, págs. 339 a 344.

<sup>4</sup> Véase la sesión anterior, párrs. 29 a 31.

cunstancias históricas en que fueron firmados los acuerdos de transmisión.

19. En cuanto a la definición de «nuevo Estado» en el apartado e del artículo 1 (A/CN.4/224), sugiere que los términos, un tanto inadecuados, «Se entiende por “nuevo Estado., la sucesión en que un territorio que previamente formaba parte de un Estado existente se ha convertido en un Estado independiente» se sustituyen por términos análogos a los empleados en el párrafo 2 del comentario, en que se define 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».

20. Las reglas esenciales figuran en los artículos 6 y 7 (A/CN.4/224). En virtud del artículo 6, el Estado sucesor no queda obligado por los tratados del Estado predecesor, y tampoco está obligado a convertirse en parte en dichos tratados. El artículo expresa así la norma de la «tabla rasa» con la cual está de acuerdo, así como también con la interpretación del Relator Especial de la práctica de los Estados y de las razones para no considerar a los tratados multilaterales de carácter legislativo como una excepción a esa norma.

21. En relación con las opiniones expresadas por el Sr. Jenks<sup>5</sup>, toma nota de la distinción muy sutil hecha por el Relator Especial en el párrafo 9 de su comentario al artículo 6, entre «el derecho contenido» en un tratado multilateral «en la medida en que refleje las normas consuetudinarias», que obliga al Estado sucesor como derecho consuetudinario generalmente aceptado, y la errónea sugerencia de que «por el hecho de que un tratado multilateral incorpore una costumbre, un nuevo Estado debe considerarse *contractualmente* obligado por el tratado en cuanto *tratado*».

22. También encuentra aceptable que la única excepción al principio de la *tabula rasa* sea la constituida por los tratados llamados «dispositivos» o «territoriales» que fijan límites o crean cargas o servidumbres, aunque la opinión de los juristas no es muy favorable a la supervivencia del concepto de las servidumbres en derecho internacional. En todo caso, se trata de excepciones y como tales es preciso interpretarlas con un criterio restrictivo. No cabe justificar la ampliación del alcance de las excepciones basándose en una interpretación.

23. En consecuencia, como señala el Relator Especial en el párrafo 17 de su comentario al artículo 6, no existe ningún fundamento para considerar como tratados de carácter dispositivo o territorial a instrumentos tales como los acuerdos aduaneros o de tránsito. Estos acuerdos se refieren naturalmente a un territorio en el sentido en que cualquier instrumento internacional se aplica a un territorio determinado, pero sería abusivo calificarlos de tratados «territoriales».

24. El artículo 7 enuncia una norma fundamental que permite al Estado sucesor pasar a ser parte, si lo desea, en los tratados multilaterales celebrados por el Estado predecesor, mediante una notificación de su propósito en tal sentido. El excelente estudio de la práctica de los Estados realizado por el Relator Especial es un argumento

muy convincente en favor de la tesis de que el principio enunciado en el artículo 7 ha pasado a constituir una norma de derecho internacional consuetudinario. Es sorprendente que otros autores, con la excepción de Zemanek, no hayan llegado a la misma conclusión. Tal vez se deba al hecho de que la práctica pertinente de los Estados es muy reciente, de suerte que puede decirse que acaba de establecerse la norma de derecho consuetudinario.

25. Es importante advertir que, al establecer el derecho del Estado sucesor de pasar a ser parte en tratados multilaterales, la voluntad de los terceros Estados partes en dichos tratados no desempeña ningún papel. La práctica del Secretario General, mencionada en el párrafo 2 del comentario al artículo 7 corrobora este hecho. Cada vez que un antiguo territorio dependiente de una parte en tratados multilaterales de los que es depositario adquiere la calidad de Estado independiente, el Secretario General le dirige una carta invitándole a confirmar si se considera obligado por los tratados de referencia. El Secretario General no consulta a las demás partes antes de escribir ni recaba la opinión de dichas partes o espera a conocer sus reacciones cuando les notifica una respuesta afirmativa recibida de un nuevo Estado. El Secretario General parte del supuesto de que el Estado sucesor puede considerarse obligado por tales tratados multilaterales, por derecho propio. Por consiguiente, no se trata de novación.

26. En consecuencia surge la cuestión de determinar el fundamento jurídico de la norma enunciada en el artículo 7. No se funda en el derecho de los tratados, ya que, como ha señalado el Sr. Rosenne, ese derecho se halla firmemente anclado en el principio de la autonomía de la voluntad de las partes, y en el caso que se examina la voluntad de los terceros Estados partes en un tratado multilateral no cuenta en modo alguno. Existen, por supuesto, consideraciones de justicia y equidad en favor de la norma propuesta, la cual redundará además en interés de la continuidad de las relaciones contractuales. En todo caso, la práctica de los Estados es uniforme en esta materia.

27. El propio Relator Especial ha expuesto el concepto de un nexo jurídico entre el tratado multilateral y el territorio del nuevo Estado. El orador no alcanza a comprender como ese nexo puede servir de fundamento jurídico a la norma del artículo 7. Desde luego, todo tratado se aplica a un territorio determinado pero, salvo por lo que se refiere a los tratados que establecen derechos *in rem*, no existe una relación especial entre un tratado y un territorio.

28. La norma del artículo 7 no puede basarse en el derecho de los tratados, porque no está en consonancia con las normas relativas a los efectos de los tratados. Por consiguiente, el único fundamento que pudiera dársele sería una norma de derecho consuetudinario derivada de la práctica de los Estados. Pero esa práctica se ha desarrollado y tiene su lugar en la esfera del derecho de sucesión más bien que en la del derecho de los tratados.

29. En todo caso, como el Relator Especial indica en el párrafo 8 de su comentario al artículo 7, la cuestión de saber si el derecho enunciado en el artículo 7 dimana de un principio del derecho de los tratados o de un principio

<sup>5</sup> Véase el documento A/CN.4/224, párr. 8 del comentario al artículo 6.

de «sucesión» es «principalmente de carácter doctrinal». Los diferentes criterios para responder a esta cuestión doctrinal no afectan en modo alguno ni a la naturaleza, ni al alcance de la regla que ha propuesto el Relator Especial y con la cual el orador está plenamente de acuerdo.

30. Respecto a los términos empleados en el artículo 7, advierte que la finalidad de sus disposiciones consiste en reconocer el derecho del Estado sucesor a suceder en estos tratados multilaterales. En consecuencia, el artículo debía haberse redactado con miras a enunciar el derecho mismo; en la forma en que está redactado, sólo dice que el nuevo Estado «tiene derecho a notificar» que se considera parte en el tratado por derecho propio. Tales términos tienen el inconveniente de poner principalmente de relieve la notificación, que es sólo un instrumento para la existencia del derecho.

31. Está plenamente de acuerdo con las tres excepciones enunciadas en los apartados *a*, *b* y *c*, aunque desea señalar una modalidad peculiar de una de esas excepciones, que aclarará con dos ejemplos.

32. El primero está tomado del Protocolo de Buenos Aires, que modifica la Carta de la Organización de los Estados Americanos <sup>6</sup> y que entró en vigor recientemente. El nuevo artículo 8 enuncia la regla de que no se tomará decisión alguna sobre la solicitud de admisión en la OEA presentada por una entidad política cuyo territorio esté sujeto a litigio con uno o más Estados miembros. Quizá este caso pueda quedar comprendido en las disposiciones del apartado *b*, puesto que se refiere al «instrumento constitutivo de una organización internacional», es decir, la Carta de la OEA.

33. El segundo ejemplo está tomado del Tratado de 1967 para la proscripción de las armas nucleares en la América Latina <sup>7</sup>, cuyo artículo 25 excluye la adhesión a ese tratado de un Estado cuyo territorio esté sujeto a litigio con uno o más Estados latinoamericanos.

34. El Sr. CASTRÉN indica que ya hizo algunas observaciones generales sobre las definiciones del artículo 1 <sup>8</sup> y que ahora desea exponer su criterio acerca de los artículos 3, 4, 6, 7 y 8. Quizá el año próximo intervendrá en relación con los artículos 2, 5 y 9 a 12.

35. El principio enunciado en el párrafo 1 del artículo 3 es correcto y tiene cabida en el proyecto. En realidad, los acuerdos de transmisión sólo pueden obligar a las partes en el acuerdo, o sea, al Estado predecesor y al Estado sucesor. En el párrafo 9 de su comentario a este artículo, el Relator Especial basa con razón esa solución en las normas generales de derecho internacional confirmadas por la Convención de Viena sobre el derecho de los tratados y, en el párrafo 25, señala que la práctica de los Estados respecto de tales acuerdos es demasiado diversa para que pueda considerarse que éstos creen por sí mismos una relación jurídica entre el Estado sucesor y los Estados ligados al Estado predecesor por tratados aplicables al territorio al que se refiere el cambio de soberanía.

<sup>6</sup> Véase *OEA Documentos Oficiales*, OEA/Ser.A/2 Add., Washington D.C., Unión Panamericana, 1967.

<sup>7</sup> Véase *Documentos Oficiales de la Asamblea General, vigésimo segundo período de sesiones, Anexos*, tema 91 del programa, documento A/C.1/946.

<sup>8</sup> Véase la 1067.<sup>a</sup> sesión, párrs. 54 a 56.

36. El Relator Especial tiene razón en dedicar un artículo separado, con disposiciones detalladas, a las declaraciones unilaterales de los Estados sucesores. Conforme indica en su comentario al artículo 4, varios Estados que alcanzaron la independencia hicieron tales declaraciones durante el proceso de descolonización que siguió a la segunda guerra mundial. Esas declaraciones tienen la indudable ventaja de fomentar la continuidad de las relaciones convencionales en la comunidad internacional de Estados, lo que en general redundaría en beneficio de todas las partes. La práctica de los nuevos Estados no ha sido enteramente uniforme a este respecto, pero se desprenden algunos principios comunes, por lo que es posible, basándose en esa práctica, elaborar normas destinadas a servir de guía a los Estados y a facilitar la interpretación de declaraciones unilaterales, que no siempre son completas o claras. Este es el cometido que se fijó el Relator Especial al presentar el artículo 4 a la Comisión y parece haberlo desempeñado muy satisfactoriamente.

37. Evidentemente, el artículo 4 contiene también algunas normas *de lege ferenda*, que son necesarias para establecer un sistema completo y satisfactorio. Las nuevas normas no son en modo alguno demasiado radicales, sino todo lo contrario. Su objeto consiste simplemente en hacer que tales tratados sean aplicados con carácter provisional, de no haberse expresado ninguna objeción dentro de un plazo determinado. Una vez examinados los tratados, el Estado sucesor negociará con los Estados que los hayan concertado con el Estado predecesor, a fin de llegar a un acuerdo sobre su destino definitivo.

38. A este respecto, los Estados interesados tienen varias posibilidades: pueden dar por terminado el tratado o seguir aplicándolo con o sin modificaciones convenidas. Por razones prácticas, está justificado el requisito de que los terceros Estados comuniquen su decisión en un plazo bastante corto si se oponen incluso a la aplicación provisional de los tratados. Si hubieran dejado de hacerlo, por inadvertencia o por cualquier otro motivo, todavía pueden, en virtud del apartado *a* del párrafo 3, dar por terminada la aplicación provisional del tratado mediante simple notificación al Estado sucesor. Con los demás casos de cesación de la aplicación provisional previstos en el párrafo 3, se dispone de una lista completa de casos suficientemente caracterizados. No hay duda de que el apartado *d* puede prestarse a divergencias de interpretación pero con todo es conveniente conservarlo.

39. También aprueba el orador las excepciones a la norma general de la aplicación provisional que figuran en los apartados *a* y *b* del párrafo 2. En el párrafo 22 de su comentario, el Relator Especial explica que redactó el apartado *a* por mera precaución, en espera de las conclusiones de la Comisión sobre la cuestión de si existen tratados en los que un Estado recientemente independizado sucede automáticamente. Es interesante que algunos nuevos Estados hayan explicado en sus declaraciones que se consideran obligados por ciertos tratados no especificados, en virtud de las normas del derecho internacional consuetudinario. En el curso que explicó en la Academia de Derecho Internacional de La Haya en 1967, el Profesor Jennings, al ocuparse de la sucesión de Estados y los tratados, expresó el parecer de que hay algunos tratados, y no solamente «tratados-ley», tales como las conven-

ciones multilaterales de carácter humanitario, técnico y administrativo, que pueden considerarse sujetas a un régimen de continuidad y obligan a los nuevos Estados independientemente de su voluntad<sup>9</sup>. Por lo tanto el artículo 4 es plenamente aceptable.

40. También debe aprobarse el contenido del artículo 6, tanto *de lege lata* como *de lege ferenda*. Del excelente comentario se deduce que la mayoría de los autores han aceptado las principales ideas preconizadas por el Relator Especial. Tampoco es completamente uniforme la práctica de los Estados acerca de ese punto, pero al parecer ello debería interpretarse en el sentido de que un nuevo Estado no está obligado a aplicar los tratados concertados por su predecesor ni a pasar a ser parte en tales instrumentos internacionales.

41. El Relator Especial tiene razón en no establecer diferencias a tal respecto entre tratados multilaterales y bilaterales. En el párrafo 9 de su comentario al artículo 6 señala oportunamente que la solución adoptada se aplica también a los tratados multilaterales de tipo legislativo. En cambio, el derecho de un nuevo Estado a la sucesión en tratados multilaterales entraña realmente un problema distinto, del cual se ocupa el siguiente artículo.

42. Aunque en general está en favor del derecho a la libre determinación de los nuevos Estados, el orador no es partidario de las aplicaciones extremas de la teoría de la *tabula rasa*. Acepta por tanto las opiniones expresadas por el Relator Especial en los párrafos 4 a 7 del comentario.

43. Es muy instructiva la descripción que se hace en los párrafos 10 a 14 de la práctica seguida por los depositarios de ciertas convenciones generales y resultan convincentes las conclusiones que se deducen acerca de la cuestión de si un nuevo Estado queda automáticamente obligado por dichas convenciones.

44. El orador aprueba la reserva inicial del artículo 6, ya que por ahora es preciso tener en cuenta algunas categorías de tratados designados con diferentes nombres, a los que se refiere el párrafo 17 del comentario. En los párrafos 16 y 17 del comentario, el Relator Especial pone de manifiesto las divergencias que existen tanto en la doctrina como en la práctica, especialmente en cuanto a las categorías de tratados a los que se aplica la presunción de sucesión. El texto definitivo del artículo 6 dependerá del examen de esa cuestión.

45. El artículo 7 contiene normas que han sido frecuentemente aplicadas en la práctica reciente de los Estados, según observa el Relator Especial, particularmente en el párrafo 2 de su comentario. Parece pues conveniente reconocer en el proyecto el derecho de un nuevo Estado a pasar a ser parte, como tal, en un tratado multilateral general mediante una notificación de continuidad o de sucesión, aunque la mayoría de los autores no afirmen expresamente tal derecho. Debe admitirse que el fundamento jurídico de ese derecho puede ser el hecho de que el Estado predecesor haya creado con sus actos un nexo jurídico entre el tratado y el territorio, según se indica en el párrafo 6 del comentario.

46. Las tres condiciones establecidas en los apartados *a*, *b* y *c* del artículo 7 son aceptables e incluso necesarias.

En lo referente al apartado *b* el Relator Especial, en los párrafos 10 y 11 del comentario, describe fielmente la práctica internacional en cuanto a la adquisición de la calidad de miembro de una organización. También es cierto que un nuevo Estado podría llegar a ser parte, tanto por sucesión como por adhesión, en los tratados multilaterales adoptados en el ámbito de una organización internacional, en el caso de que estén abiertos a la firma de algunos o incluso de todos los Estados no miembros, según se indica en el párrafo 18 del comentario.

47. Se ha dicho que el artículo 8 debe leerse juntamente con el artículo precedente. El orador no vacila en preferir a las normas redactadas por la Asociación de Derecho Internacional la norma mucho más liberal para los nuevos Estados recomendada por el Relator Especial. Como se indica en el párrafo 3) del comentario, la norma del apartado *a* del párrafo 1 del artículo 8 concuerda con la práctica incontrovertida del Secretario General de las Naciones Unidas en su calidad de depositario de tratados multilaterales. La norma del apartado *d* tiene más bien el carácter *de lege ferenda*, a falta de una práctica establecida en esta materia. Sin embargo, por las razones que apunta el Relator Especial en el párrafo 6 del comentario, la Comisión podría aprobar esta norma de desarrollo progresivo del derecho internacional. También es aceptable la disposición del párrafo 2 del artículo 8, especialmente por estar corroborada, al menos en cierta medida, por la práctica del Secretario General.

48. Algunos miembros de la Comisión consideran innecesario el párrafo 1 del artículo 8 pues a su juicio no depende del contenido del tratado. Sin embargo, no todos los tratados están abiertos a la firma de todos los Estados, y el hecho de que estén abiertos a la firma del Estado predecesor no significa necesariamente que el Estado sucesor tenga el mismo derecho a llegar a ser parte en ellos. Por esa razón, además de las ya mencionadas, debe mantenerse el párrafo 1 del artículo 8.

49. El Sr. YASSEEN manifiesta el propósito de limitar sus observaciones a los puntos sobre los cuales el Relator Especial ha pedido a la Comisión que exprese sus opiniones<sup>10</sup>, pero desea primero manifestar su admiración por la magistral competencia de que ha hecho muestra una vez más el Relator Especial al lograr elegir, en una práctica que no es uniforme, las soluciones que es posible conciliar con los principios impuestos por los intereses de la comunidad internacional.

50. La definición de sucesión que figura en el artículo 1 es excelente. No es sólo una definición sino, una auténtica solución, ya que permite evitar las dificultades ingentes que se habrían presentado si se hubiera basado la definición en consideraciones tradicionales del derecho privado. En lugar de partir del concepto de transmisión de obligaciones y derechos, que habría suscitado controversias sobre la determinación de los casos de sucesión, el Relator Especial ha tomado simplemente como punto de partida el hecho neutro de la sustitución de un Estado por otro. Quedan por determinar y formular las consecuencias de este hecho. Desde el punto de vista técnico, es una solución sumamente hábil.

<sup>9</sup> Véase *Recueil des cours*, 1967, vol. II, pág. 444.

<sup>10</sup> Véase la 1067.<sup>a</sup> sesión, párr. 40.

51. El artículo 3 refleja la práctica internacional más extendida. Existen indudablemente otras prácticas, pero la norma enunciada en dicho artículo es favorable a los nuevos Estados. Sin detenerse en el caso especial de la descolonización, que ha sido debatido con suficiente amplitud en la sesión anterior, cabe decir, en términos generales, que un acuerdo de transmisión no puede surtir el efecto de transmitir obligaciones y derechos, en primer lugar por la razón técnica de que los Estados ligados al Estado predecesor son terceros Estados con respecto al Estado sucesor, y en segundo lugar porque un acuerdo de esta índole, celebrado entre el Estado predecesor y el Estado sucesor, suele redactarse con premura y abarca una multitud de tratados, sin entrar en las dificultades peculiares a cada uno de ellos. De ahí que una solución contraria a la propuesta en el artículo 3 no haría sino perjudicar a los nuevos Estados. Dejando a un lado los detalles y excepciones sobre los que habrá ocasión de volver, el orador aprueba pues el principio enunciado en dicho artículo.

52. La declaración unilateral merece que se le dedique un artículo. Es el método que debe fomentarse, porque la celebración de un acuerdo de transmisión deja dudas sobre la libertad del consentimiento del Estado sucesor, mientras que una declaración unilateral es el acto libre de un Estado soberano. La disposición según la cual los tratados continuarán aplicándose provisionalmente no constituye una verdadera excepción de los principios generales. La utilidad práctica de la continuidad en las relaciones internacionales es un argumento en favor de una presunción de aceptación de dicha disposición, que además está rodeada de todas las garantías necesarias: la presunción no es irrefragable.

53. El artículo 6 es el fundamental del proyecto. La norma en él enunciada, que está confirmada por la práctica, viene exigida por los intereses de los nuevos Estados y de la comunidad internacional. Un pueblo no puede permanecer obligado para siempre. En el momento de la sucesión, el nuevo Estado ha de tener cierta libertad respecto de las obligaciones contraídas por el Estado predecesor. Esta norma da expresión concreta a la soberanía del nuevo Estado. Naturalmente, ello no significa que el nuevo Estado se halle exento de vínculos con el resto del mundo; pero la norma muestra que se confía en su criterio. Una vez que el nuevo Estado ha llegado a ser sujeto de derecho internacional, es él mismo quien decide qué obligaciones deben continuar surtiendo efecto. El Sr. Yasseen desea meramente que este artículo ocupe un lugar más importante en el proyecto.

54. Los artículos 7 y 8 responden al propósito de facilitar la adhesión a los tratados multilaterales. No se establece en dichos artículos una distinción en cuanto al objeto de los tratados, pero se trata claramente de tratados que afectan a los intereses generales de la comunidad internacional. No parece posible calificar de tratados multilaterales a los celebrados sólo entre cuatro o cinco Estados. Por consiguiente, se puede conservar esta terminología, que tiene un significado muy preciso en el derecho de los tratados, y atenerse a la práctica de los Estados para introducir las distinciones necesarias. Los intereses de la comunidad internacional se ven favorecidos por una

participación cada vez más amplia en los tratados multilaterales.

55. Al presentar a la Comisión el resultado de su labor, el Relator Especial ha demostrado que, a pesar de las excepcionales dificultades de la materia, sería posible celebrar una convención en un futuro próximo.

56. El Sr. ALCÍVAR, después de asociarse a los homenajes rendidos al Relator Especial, dice que en un principio se había sentido inclinado a apoyar la opinión frecuentemente expresada en la Sexta Comisión, según la cual debe dedicarse un capítulo especial del proyecto a los problemas de la descolonización; pero estima ahora que el Relator Especial ha adoptado el criterio adecuado. Por otra parte, concuerda con el Relator Especial en que no existen problemas de sucesión en las antiguas colonias españolas y portuguesas del continente americano; sin embargo, el orador no se atrevería a decir lo mismo respecto de situaciones de secesión producidas después de la independencia. Recuerda al efecto la antigua Confederación Centroamericana que se segregó en cinco Repúblicas independientes, y la Gran Colombia que se dividió, primero, en tres Estados y, luego, al comienzo del siglo actual, se creó la República de Panamá por secesión del territorio de Colombia.

57. En lo que respecta a la definición que ha dado de la palabra «sucesión» en el artículo 1, el Relator Especial ha distinguido acertadamente entre el derecho nacional y el derecho internacional, puesto que la transmisión de derechos y obligaciones en virtud del derecho nacional, especialmente en los países de origen latino, no se rige por los mismos criterios que la sucesión en el derecho internacional.

58. Apoya por completo la decisión del Relator Especial de ocuparse de los casos de sucesión de Estados dentro del contexto de la Convención de Viena sobre el derecho de los tratados, en lugar de intentar acomodar los tratados en alguna norma general de sucesión de Estados.

59. Está dispuesto a aceptar la definición que da el Relator Especial del término «nuevos Estados» en el apartado e del artículo 1, pero conviene con el Sr. Castañeda en que sería conveniente que en dicha definición se reflejara lo indicado en el párrafo 2 del comentario: que los nuevos Estados pueden surgir como consecuencia de una sucesión o de una secesión.

60. Apoya por entero la norma enunciada en el artículo 3 sobre los acuerdos para la transmisión de obligaciones o derechos convencionales con motivo de una sucesión, aunque difiere ligeramente del Relator Especial en el sentido de que no se debe fundamentar dicha norma, de modo exclusivo, en el derecho consuetudinario, sino más bien en el derecho internacional general cuyas fuentes son, además de la costumbre, los tratados, los principios generales de derecho y las decisiones de los organismos internacionales.

61. En el artículo 4, relativo a las declaraciones unilaterales, el Relator Especial ha establecido un prudente equilibrio, que el orador considera enteramente aceptable.

62. El artículo 6 suscita ciertas cuestiones de especial importancia para los nuevos Estados, tales como los tratados sobre fronteras, que espera que el Relator Especial examine con mayor detenimiento en lo futuro.

Coincide con la observación del Sr. Yasseen relativa a la ubicación de dicho artículo, al que debe concederse mayor importancia en cuanto norma de carácter general.

63. Le suscita ciertas reservas el apartado *b* del párrafo 1 del artículo 8, que permite la sucesión por el hecho de que el Estado predecesor haya firmado un tratado, aunque no lo haya ratificado.

64. Por último, apoya el plan general propuesto por el Relator Especial para el proyecto de artículos; en principio, ese plan es concreto, claro y objetivo, pero se reserva el derecho a reconsiderar sus opiniones a la luz de ulteriores debates.

65. El Sr. THIAM da las gracias al Relator Especial por el valioso informe que ha presentado a la Comisión y le felicita por haber tratado de conciliar las necesidades del método científico con las realidades de la vida internacional.

66. Las dificultades respecto de las cuales se invita a la Comisión a pronunciarse son de tres clases: primero, las dificultades intrínsecas del concepto mismo de este tema; segundo, las dificultades de terminología; tercero, las dificultades concernientes a los principios que han de enunciarse.

67. Por lo que respecta al primer tipo de dificultades, la cuestión es determinar si el problema de la sucesión en materia de tratados es suficientemente homogéneo para ser objeto de estudio sistemático. La diversidad de las situaciones concretas exige una variedad de soluciones, pero, en la medida en que el Relator Especial ha definido la sucesión como una transmisión de soberanía, facultades y competencia, este concepto puede analizarse y conducir a soluciones muy semejantes.

68. Sin embargo, en el caso de los nuevos Estados, cabe preguntar si la sucesión derivada de la descolonización es de carácter suficientemente específico para ser tratada separadamente o si ha de estudiarse en el marco general de la sucesión en materia de tratados. A juicio del orador, esta forma de transmisión puede estudiarse dentro del marco general de la sucesión en materia de tratados siempre que, en cada caso, se subrayen sus aspectos específicos. Esto es lo que el Relator Especial ha hecho al establecer la diferencia entre Estados sucesores y nuevos Estados, al ser posible que un Estado sea un Estado sucesor sin ser un nuevo Estado. Otra razón para subrayar los aspectos particulares de la descolonización es que, aunque los acuerdos de transmisión, cuya validez se niegan a reconocer algunos autores progresistas, han constituido en realidad un medio de resolver amistosamente diversos problemas de sucesión, y de todos modos, siempre pueden ser impugnados, lo cierto es que cualquier Estado que desee alegar su nulidad por vicio de consentimiento ha de poder hacerlo, de suerte que el proyecto de artículos debe tratar de todos los aspectos de la cuestión que afecten a los nuevos Estados, aunque no necesariamente a todos los Estados sucesores.

69. Por lo que respecta a las dificultades de terminología el Relator Especial ha preguntado si puede utilizar la palabra «sucesión» para designar una situación muy distinta de la que comprende ese término en derecho interno. A juicio del orador, lo que importa es definir el término dentro del marco del proyecto de artículos de

manera que quede bien sentado que sólo es un débil eco de lo que la sucesión significa en derecho interno.

70. En la definición consignada en el apartado *a* del párrafo 1 (A/CN.4/214), quizá la palabra «soberanía» no sea adecuada; al hacerse la vida internacional cada vez más compleja, existen en el lenguaje corriente varios grados de soberanía y es difícil discernir si, mediante la conjunción «o», el Relator Especial ha querido indicar una alternativa o utilizar expresiones sinónimas. Si constituye una alternativa, puede interpretarse el artículo en el sentido de que determinados Estados que ejercen su soberanía sobre un territorio no son competentes para celebrar tratados con respecto a ese territorio, o viceversa. Por consiguiente, conviene revisar la redacción del apartado, a pesar de las explicaciones que el Relator Especial ha dado en el párrafo 4 del comentario, cuando puntualiza que ha utilizado el término «soberanía» por razones especiales, a saber, para excluir situaciones tales como una ocupación militar.

71. En lo que concierne a los principios que han de ser enunciados, la dificultad está en formular diversos principios con suficiente generalidad para que sean aplicables a la gran mayoría de los casos. El principio fundamental, enunciado en el artículo 6 (A/CN.4/224), es acertado y está en consonancia con el derecho internacional contemporáneo. En la práctica es muy poco frecuente que los Estados sucesores apliquen íntegramente el principio de la tabla rasa o el principio de la continuidad; por lo general, los Estados proceden por etapas, considerando nulos e irritos los tratados incompatibles con su independencia o sus intereses nacionales y manteniendo aquellos que fueron concluidos por el Estado predecesor en interés del Estado sucesor.

72. Por consiguiente, en el artículo 6, de lo que se trata es de afirmar el principio de la libre determinación, es decir el principio según el cual no se puede imponer un tratado a un Estado independiente que no sea parte en él. El Relator Especial ha obrado con acierto al enunciar este principio, pero sería conveniente también prever excepciones y, antes de seguir adelante, examinar la teoría de las «contingencias locales».

73. En general, el orador aprueba el criterio seguido por el Relator Especial y especialmente su manera de abordar los problemas que son objeto de estudio.

### Organización de los trabajos futuros

(A/CN.4/L. 154)

[Tema 8 del programa]

(reanudación del debate de la 1066.<sup>a</sup> sesión)

74. El PRESIDENTE invita a la Comisión a examinar la nota del Secretario General concerniente al presupuesto de los gastos que implicaría una prolongación de cuatro semanas de su período de sesiones en 1971 (A/CN.4/L.154).

75. El Sr. USHAKOV dice que el presupuesto parece basarse en el supuesto de que las nuevas sesiones coincidirían con las sesiones del Consejo Económico y Social. Quizá pueda pedirse a la Secretaría que calcule los gastos de una prolongación que evitara esa coincidencia.

76. El Sr. ROSENNE dice que la Secretaría habrá de tener presente la práctica de la Comisión, establecida desde hace tiempo, relativa a las fechas de sus períodos de sesiones, ya que son esas fechas que pueden resultar incompatibles con otras reuniones en caso de una prórroga de cuatro semanas.

77. El PRESIDENTE dice que el párrafo 2 de la nota del Secretario General comprende algunos gastos que no parecen estar plenamente justificados; la suma de 98.000 dólares, costo de los servicios de conferencias para un período de cuatro semanas en julio, por ejemplo, es seguramente excesiva, ya que, en todo caso, en julio en período de sesiones habitualmente coincide durante una semana o diez días con el Consejo Económico y Social. Propone que la Comisión aplaze el examen de este asunto.

*Así queda acordado.*

Se levanta la sesión a las 12.55 horas.

## 1072.<sup>a</sup> SESIÓN

*Miércoles 17 de junio de 1970, a las 10.10 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 Waldoock, 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 sesión anterior)

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. BARTOŠ felicita al Relator Especial por el excelente trabajo que ha realizado en una materia muy difícil a causa de la diversidad de opiniones y de prácticas y manifiesta su propósito de poner de relieve algunos puntos para que los tenga en cuenta en la continuación de su labor.
3. Las definiciones que se dan en los apartados *a*, *b* y *c* del artículo 1 (A/CN.4/214) son correctas, pero es menester hacer ciertas observaciones. En el apartado *a*, el orador preferiría limitar la definición de «sucesión» a la sustitución de un Estado por otro en la soberanía de un territorio, y añadir una reserva acerca de la sustitución general y la sustitución parcial.
4. La segunda parte de la definición, que se refiere a la competencia para celebrar tratados respecto de un territorio, es menos satisfactoria, porque esa competencia

no está totalmente en consonancia con la Carta; los Estados poseen esa competencia en virtud de la soberanía territorial y, en virtud de la Carta, todos los Estados gozan de igual soberanía sobre su territorio. Es cierto que el Relator Especial ha explicado en el comentario que ha utilizado la frase «competencia para celebrar tratados» porque es susceptible de englobar casos especiales, como los mandatos, los territorios bajo administración fiduciaria y los protectorados, pero, siendo eso así, debería abordarse la cuestión en un párrafo o apartado separado y no en el mismo plano que la soberanía.

5. El apartado *c* suscita la cuestión de la distinción que debe hacerse entre un nuevo Estado y un Estado que adquiere la condición de sucesor después de haber formado parte del territorio de otro Estado, pero niega que es un nuevo Estado, alegando que antes era un Estado soberano y que simplemente se ha liberado de la ocupación extranjera. El Sr. Bartoš no pone reparos a la redacción del apartado *c*, pero pide al Relator Especial que aclare este punto en su comentario.

6. El artículo 2 plantea el problema de cómo garantizar la continuidad de la vida internacional sin dejar de tener en cuenta al mismo tiempo la voluntad del Estado sucesor por lo que respecta a las obligaciones asumidas por el Estado predecesor, pues la sucesión en materia de tratados afecta no solamente a los intereses de los Estados predecesor y sucesor, sino también a los intereses de terceros Estados y del orden público internacional. Como ya señaló el orador en el documento de trabajo que presentó a la Subcomisión para la sucesión de Estados y de gobiernos<sup>1</sup>, también y en el 19.º período de sesiones de la Comisión, cuando se dividió el tema entre dos Relatores Especiales, no siempre se trata de sucesión en materia de tratados, sino a veces de continuidad de un estatuto establecido con respecto a un territorio antes de la sucesión y que ha pasado a constituir una norma aparte que rige, por ejemplo, las necesidades de tránsito, el abastecimiento en agua, la utilización de las vías de navegación interior, el acceso a los puertos, etc. A ese respecto, el tema debería ser delimitado con más precisión entre ambos Relatores Especiales.

7. Las normas propuestas por el Relator Especial en el artículo 3 están en consonancia con la práctica seguida hasta el final de la segunda guerra mundial e incluso con bastante frecuencia después de 1945. Pero, en el caso de ciertos Estados nacidos de la descolonización que no se consideran a sí mismos como nuevos Estados, no es fácil decidir entre los intereses del Estado que ha renunciado a su soberanía, del Estado sucesor, de los terceros Estados partes en los tratados suscritos por el Estado predecesor y de la comunidad internacional, que exige que sigan aplicándose ciertos tratados, como los de carácter humanitario o los que se refieren a la fiscalización de los estupefacientes o al derecho del mar. En lo que concierne a esos tratados, la aceptación de obligaciones convencionales pasa a ser un deber internacional para el Estado sucesor, que debe adoptar el principio, al menos con carácter provisional, de que han de seguir aplicándose las normas generales del derecho internacional que sean de interés común.

<sup>1</sup> Véase *Anuario de la Comisión de Derecho Internacional, 1963*, vol. II, pág. 339.