

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.^a 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 gobiernos¹, 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.

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

8. Por lo que respecta a la descolonización, se ha planteado la cuestión de si deben preverse normas generales obligatoriamente aplicables por los Estados sucesores, o si hay que dejar la materia a la discreción de los Estados. Sin embargo, como ya señaló el Sr. Thiam, 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 ². En todo caso, la cuestión de la transmisión de las obligaciones no es de mera forma. Está supeditada a los intereses y necesidades de la comunidad internacional.

9. En el comentario al artículo 3, hay dos puntos que suscitan observaciones. El primero es que el Relator Especial ha citado la Orden de 1947, relativa a los casos particulares de la India y el Paquistán, como ejemplo de compromiso, contraído por los gobiernos antes de la independencia, al que se adhirieron los gobiernos nacidos de ese arreglo y que se convirtió en una especie de tratado internacional; pero no ha examinado el caso de los Estados que, antes de la independencia, no lograron formar un gobierno que tuviera capacidad para asumir obligaciones contractuales, ni la cuestión de saber si ha de haber o no transición entre el logro de la independencia y la instauración de un gobierno cuya independencia sea verdaderamente reconocida en el plano internacional.

10. El segundo punto concierne a la actitud, muy interesante, adoptada por el Relator Especial respecto de la norma *pacta tertiis*. Es de deplorar que se haya basado principalmente en la práctica del Reino Unido y de los Países Bajos, así como en la práctica de las Naciones Unidas relacionada con el Reino Unido y los países del Commonwealth. Se trata efectivamente de una cuestión que ha motivado muchas controversias no sólo entre terceros Estados y Estados sucesores, sino también entre terceros Estados y Estados predecesores, a los que se había requerido que velaran por que el Estado sucesor cumpliera las obligaciones resultantes de antiguos tratados. Por ahora no es probable que esta cuestión pueda resolverse más que en términos sumamente generales. Tal vez pudiera darse alguna indicación respecto de las normas aconsejables, pero no es posible formular normas válidas para todos los Estados.

11. Es dudoso que en la práctica pueda aplicarse la norma del artículo 4. Ciertamente existen normas generales en esta materia, pero la práctica de los nuevos Estados varía considerablemente. Sin embargo, el Relator Especial ha tenido el acierto de esbozar las tres soluciones posibles, a saber: que los tratados sigan en vigor, que se apliquen provisionalmente, o que se den por terminados; y ha citado muchos ejemplos para ilustrar la evolución, que se desprende de la práctica de los nuevos Estados, de las normas internacionales por las cuales se rige la sucesión en materia de tratados. Por lo tanto, se trata a la vez de un problema de orden jurídico y de una evolución histórica. Cabe no obstante preguntar si el principio de la continuidad de los tratados no está en contradicción con la emancipación de los nuevos Estados, ya que mantiene, frente a los terceros Estados, el régimen en vigor antes de la independencia.

12. En cuanto a la corrección al apartado *f* del artículo 1 (A/CN.4/224/Add.1), el Relator Especial ha hecho bien

en establecer una distinción entre la sucesión en general y la sucesión en el caso de nuevos Estados; pero es preciso subrayar, una vez más, que la expresión «nuevos Estados» no siempre será bien acogida por los Estados nacidos de la descolonización que sostienen que se han liberado ellos mismos de la dominación extranjera resultante de la ocupación ilícita de que fueron víctimas. En este caso se trata de un Estado que revive y no de un Estado liberado.

13. El artículo 6 es la clave de todo el proyecto. Enuncia claramente la teoría de la voluntad de los nuevos Estados. Sin embargo, está de acuerdo con el Relator Especial en que el derecho de los nuevos Estados a no considerarse obligados por los tratados concertados por el Estado predecesor no se aplica sin más a los tratados que contienen normas de *jus cogens*. En consecuencia, se debe redactar un apartado distinto que abarque a esos tratados.

14. Comparte la opinión del Relator Especial por lo que respecta al derecho del nuevo Estado a notificar su sucesión respecto de los tratados multilaterales, que constituye la materia del artículo 7, aunque también en este caso con la salvedad de los tratados que tienen carácter de *jus cogens*.

15. También es partidario de que se reconozca a los nuevos Estados el derecho, enunciado en el artículo 8, a manifestar su consentimiento en quedar obligado por un tratado multilateral que no se hallaba en vigor en la fecha de la sucesión; pero ese derecho debe estar subordinado a las reservas previstas en el artículo 7. Convendría enunciar esas reservas en un párrafo aparte.

16. El Sr. TABIBI está completamente de acuerdo con el proyecto de artículo 1 propuesto por el Relator Especial, sin el cual ciertamente sería difícil concebir cualquier modelo de convención sobre la sucesión en materia de tratados.

17. Sin embargo, tiene ciertas reservas con respecto al artículo 2 y duda que verdaderamente tenga cabida entre los artículos preliminares. En su presente forma puede suscitar graves dificultades, tanto en la Asamblea General como por parte de los gobiernos, en lo que concierne a la soberanía y a la integridad territorial de los pequeños Estados.

18. En general apoya el artículo 3, aunque duda que todos los acuerdos de transmisión hayan de ser aceptados tan sólo para salvaguardar el principio de la continuidad, ya que muchos acuerdos de esa naturaleza se concertaron solamente por razones políticas, económicas y militares. En el pasado se han concertado acuerdos de esa índole sin tener en cuenta el principio de la libre determinación y sin consultar a los terceros Estados interesados. Por ejemplo, la *Indian Independence (International Arrangements) Order* de 1947 incluía un acuerdo de transmisión que era contrario al texto del tratado británico-afgano relativo al establecimiento de relaciones de buena vecindad, firmado en Kabul en 1921 ³. Ese Tratado, que a su vez se basaba en un gran número de guerras injustas hechas en el siglo XIX, disponía que ambas partes se consultaran mutuamente respecto de todo traspaso de territorio en la denominada zona tribal autónoma, que comprendía aproximadamente unos cuatro millones de

² Véase la sesión anterior, párr. 71.

³ Sociedad de las Naciones, *Recueil des Traités*, vol. XIV, pág. 74.

habitantes a lo largo de la frontera noroccidental de la India, no obstante lo cual el Reino Unido traspasó unilateralmente la totalidad de esta zona al Paquistán.

19. El orador acepta en general el artículo 4, aunque cree que tiende a dar excesiva importancia a la declaración unilateral del Estado sucesor y a no tener en cuenta las necesidades de los terceros Estados. Además, el plazo de tres meses mencionado en el apartado *c* del párrafo 2 es demasiado breve para satisfacer las necesidades de los nuevos Estados asiáticos y africanos; debería ampliarse a uno o dos años.

20. El artículo 5 enuncia lo que el orador considera el principio cardinal del proyecto, y lo apoya plenamente.

21. Por último, está dispuesto a apoyar el artículo 6. El principio de la «tabla rasa» parece estar conforme con la práctica general, aunque el Sr. Bartoš ha hecho la interesante observación de que existen ciertos tratados que tienen carácter de *jus cogens* que los nuevos Estados no deben intentar eludir. Este problema es particularmente importante para su país, pues dentro de la frontera noroccidental del Paquistán viven ocho millones de afganos a los que el Afganistán trata que se reconozca el derecho a la libre determinación. Quizá sea necesario un nuevo artículo para abarcar tales casos.

22. El PRESIDENTE*, haciendo uso de la palabra en su calidad de miembro de la Comisión, dice que abriga algunas dudas sobre los argumentos jurídicos aducidos por el Relator Especial en apoyo del artículo 3 (A/CN.4/214/Add.1). En el párrafo 9 de su comentario a ese artículo, el Relator Especial señala acertadamente que los artículos 34 a 36 de la Convención de Viena sobre el derecho de los tratados⁴ son de importancia decisiva en relación con los efectos jurídicos de los acuerdos de transmisión. Entra luego a examinar los efectos de la Convención de Viena desde dos puntos de vista generales; primero, el de los términos empleados efectivamente en los acuerdos de transmisión y, segundo, el de una cesión hecha por el Estado predecesor, aunque llega a la conclusión de que ni uno ni otro son suficientes para hacer intervenir los artículos 34 a 36.

23. Sin embargo, la teoría de la cesión halla algún fundamento en el más reciente estudio de O'Connell sobre esta cuestión, cuyo capítulo 20 comienza con el siguiente pasaje: «La teoría consensual de la celebración de tratados que ha venido dominando el derecho internacional moderno se opone a la cesión por una parte a otra parte no contratante de los derechos y obligaciones dimanantes de un tratado. Sin embargo, no debe pensarse que un intento de cesión de tratados haya de resultar siempre infructuoso, pues el derecho internacional adopta una actitud liberal respecto de la creación de *vincula juris* mediante los procesos de consentimiento tácito o de novación. Por consiguiente, si unos tratados que normalmente caducarían con el cambio de soberanía son cedidos a Estados sucesores, tales tratados podrán ser mantenidos en vigor por tolerancia de las otras partes contratantes que hubie-

sen recibido notificación»⁵. El orador desearía que esta cita constase en acta para demostrar el apoyo que tiene la teoría de la cesión, si bien estima que, en lo que a la Convención de Viena se refiere, esa teoría no pasa de ser una escapatoria.

24. A juicio del orador, lo que importa es determinar si del artículo 23 de la Convención de Viena se deriva alguna obligación para un tercer Estado y, todavía más, si se deriva algún derecho. Todo gira alrededor del problema de si las partes en un acuerdo de transmisión tuvieron intención de otorgar ese derecho a un tercer Estado; por tanto, no es cuestión de cesión, sino más bien de intención de las partes, y a tal respecto el Relator Especial se ha basado en la intención de las partes, tal como se desprende de los términos empleados por éstas, que es «reglamentar *entre sí sus propios derechos y obligaciones*» y no «regular obligaciones o derechos de terceros Estados en el sentido de los artículos 35 y 36 de la Convención de Viena». No obstante, aun cuando muchos acuerdos de transmisión puedan estar expresados en términos oscuros, existen algunos que parecen bastante claros, especialmente los concertados por el Gobierno francés.

25. En el párrafo 9 de su comentario, el Relator Especial termina declarando que los acuerdos de transmisión, según sus propios términos, se ocupan «sólo de la transmisión de las obligaciones y los derechos convencionales del Estado predecesor al Estado sucesor»; sin embargo, si esta afirmación es correcta, tales obligaciones y derechos no existen en el vacío, sino que se refieren necesariamente a ciertos tratados y, por consiguiente, a aquellos terceros Estados que fueron partes en los primitivos tratados, según se indica en los artículos 35 y 36 de la Convención de Viena. Por tanto, toda la argumentación al orador a creer que es necesario profundizar el estudio de las consecuencias jurídicas de los acuerdos de transmisión, para que la Convención de Viena pueda ser tomada como punto de partida.

26. En cuanto al artículo 4 (A/CN.4/214/Add.2), el párrafo 1 sólo puede ser estudiado en el contexto de los siguientes artículos del proyecto. El párrafo 2 plantea algunos problemas, especialmente con respecto a la excepción prevista en el apartado *a*, cuando «el tratado entre en vigor automáticamente entre los Estados interesados en virtud del derecho internacional general, independientemente de la declaración». El orador supone que el contenido de ese apartado se desarrollará más en el curso del ulterior estudio del proyecto de artículos en su totalidad, ya que parece referirse a tratados dispositivos y de fronteras, que pueden entrañar complicadas disposiciones de aplicación mediante comisiones de demarcación, etcétera. También podrían surgir ciertas complicaciones en relación con el apartado *c*, especialmente en lo que atañe a la aplicación de tratados multilaterales, si bien entiende que ese apartado tiene por objeto surtir efectos hasta cierto punto semejantes al procedimiento relativo a las reservas previsto en el apartado *c* del párrafo 4 del artículo 20 de la Convención de Viena.

27. En el artículo 6 (A/CN.4/224), el Relator Especial ha adoptado una hipótesis de trabajo aceptable, ya que

* Sr. Kearney.

⁴ *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).

⁵ D.P. O'Connell, *State Succession in Municipal Law and International Law* (1967), vol. II, pág. 352.

es preciso evidentemente tomar como punto de partida una norma categórica. Como es lógico, el alcance real de ese artículo quedará determinado por las palabras «Con sujeción a las disposiciones de los presentes artículos». A tal respecto, el orador no puede menos de referirse a la conclusión de O'Connell en el capítulo 8 del volumen que ya ha citado: «No es posible formular una doctrina coherente sobre sucesión de Estados derivándola únicamente de la descripción del comportamiento de los nuevos Estados independientes, pues éstos han actuado de modo inconsecuente. No obstante, se ha demostrado que la hipótesis de la caducidad de los tratados sólo sirve para complicar los problemas diplomáticos y administrativos de los nuevos Estados y de las demás partes en los tratados, y para introducir graves contradicciones internas en las prácticas de los departamentos ministeriales. En cambio, con la hipótesis de continuidad se evitan estas dificultades y, siempre que deje la posibilidad de que algunos tratados caduquen por incompatibilidad, se coloca al Estado sucesor en una posición no más desfavorable que con la hipótesis de la caducidad»⁶. Confía el orador en que el Relator Especial tendrá presente esta cita cuando examine las excepciones a la doctrina de la «tabla rasa» que serán necesarias.

28. Por último, no tiene nada que objetar al artículo 7, aunque quizá fuese conveniente incluir un nuevo apartado para abarcar los casos de los tratados multilaterales que pudiesen tener requisitos especiales no comprendidos actualmente en los apartados *a*, *b* y *c*.

29. Sir Humphrey WALDOCK (Relator Especial), recapitulando el debate, dice, que con la posible excepción del Sr. Rosenne, los miembros han considerado unánimemente que su enfoque general refleja la práctica moderna y proporciona a la Comisión una base de trabajo para proseguir el examen del tema. Hay naturalmente en los artículos que ha presentado hasta la fecha algunos puntos que quizá requieran modificaciones y perfeccionamientos para tener en cuenta las observaciones formuladas en el debate. Al mismo tiempo, interpreta el debate como indicación de que debe completarse el proyecto según la orientación sugerida en sus informes.

30. En la presente fase, ninguno de los miembros sostiene un criterio fijo, ni tampoco el Relator Especial considera que ha asumido compromiso alguno. Por supuesto, los miembros pueden reservar su actitud definitiva sobre los diversos artículos, incluidos los que son ahora objeto de debate, hasta que hayan examinado la totalidad del proyecto.

31. En su próximo informe, probablemente no presentará nuevos textos de los artículos 1 a 12 revisados a la luz del debate. Le queda todavía mucho trabajo por realizar con la preparación de nuevos artículos sobre las cuestiones restantes, algunas de las cuales son difíciles e importantes. Por consiguiente, prescindirá probablemente de los extremos concretados durante el presente debate y volverá sobre ellos cuando tenga que presentar este grupo de artículos, uno por uno, al reanudar la Comisión su examen del tema. Por tal motivo, estima que no sería de utilidad comentar detalladamente las diversas

sugerencias formuladas. Ciertamente, necesita tiempo para reflexionar sobre ellas.

32. Por consiguiente, se limitará a exponer sus reacciones respecto de algunos puntos suscitados en el debate. El primero se refiere a la utilización del término «sucesión». Es difícil evitar la utilización de dicha palabra, que figura en el propio título del tema. Puesto que ha de utilizarse, cree que debe definirse de tal modo que se elimine toda confusión con el concepto de sucesión en derecho interno.

33. Algunos oradores han manifestado cierto pesar por el hecho de que el término «sucesión» no entrañe la noción de derechos transmisibles, pero está convencido de que habría lugar a confusión si no se limitara dicho término al hecho de los cambios de soberanía.

34. Se han formulado varias sugerencias de fondo sobre la definición de «sucesión». Algunos miembros han reconocido las razones que ha tenido el orador para referirse en dicha definición a la competencia para celebrar tratados respecto de un territorio, así como a la sustitución de un Estado por otro en la soberanía de un territorio. Es claro que las dos nociones se superponen en gran parte, pero ambas parecen necesarias. En su primer informe, la definición de «sucesión» aludía meramente a la sustitución de un Estado por otro en la posesión de la competencia para celebrar tratados⁷. A raíz del debate sobre dicho informe, decidió insertar la referencia a la sustitución en la soberanía de un territorio para tener en cuenta las opiniones manifestadas por miembros de la Comisión, aunque a su juicio la frase «competencia para celebrar tratados» abarcaba toda la cuestión.

35. El Sr. Castañeda, apoyado por uno o dos miembros, ha indicado que no es oportuno tomar en cuenta el caso de los protectorados, fideicomisos y mandatos, porque el derecho internacional se está alejando de estos conceptos. Dichos miembros han sugerido que, mirando hacia el futuro, convenía concentrarse en los cambios de soberanía *stricto sensu*. Aun cuando no tiene una opinión definitiva sobre la cuestión, considera que no es posible eludir el examen de esos casos. Prescindiendo de que todavía subsisten algunos ejemplos de protectorados, se plantea la cuestión de la subsiguiente aplicación de los tratados celebrados con anterioridad al protectorado o durante su existencia. Respecto de los mandatos y fideicomisos, un examen atento mostrará probablemente que difieren en muy pequeña medida de la situación de los territorios coloniales a los efectos de la sucesión. Pero, antes de formarse una opinión definitiva, desea estudiar más detenidamente las relaciones convencionales de las territorios sujetos a administración fiduciaria. En todo caso, su deber es presentar a la Comisión los datos pertinentes relativos a los protectorados, fideicomisos y mandatos, para que ésta pueda tomar una decisión con pleno conocimiento de causa.

36. El Sr. Ago ha planteado la cuestión de si no deberían tratarse también los efectos de la ocupación dentro del contexto de la sucesión de Estados. Por su parte, el Relator Especial sugiere que se incluya en el proyecto una reserva muy general sobre este punto, semejante a las reservas que con respecto a determinadas cuestiones se han incluido en la Convención de Viena sobre el derecho de los

⁶ *Ibid.*, pág. 140.

⁷ Véase *Anuario de la Comisión de Derecho Internacional*, 1968, vol. II, pág. 87.

tratados. Esta cuestión pertenece con mayor propiedad a un estudio de la ocupación en cuanto tal y no al tema actual.

37. La definición de «nuevo Estado» reviste carácter provisional, para fines de estudio. Sería conveniente precisar primero el derecho relativo a los nuevos Estados en su forma pura, para examinar después otros casos, como el de las federaciones. La definición puede ser revisada más adelante, a la luz de lo que la Comisión decida con respecto a esos otros casos.

38. No había pedido que se formularan observaciones sobre el artículo 2, pero algunos miembros se han referido a dicho artículo. Si ha incluido ese artículo al comienzo del proyecto ha sido para facilitar el estudio. El orden actual de los artículos es muy provisional. Estima que habrá finalmente varios artículos introductorios que contengan disposiciones generales.

39. Por lo que respecta al artículo 2, difiere fundamentalmente del Sr. Tabibi en cuanto a la cuestión de si el principio de la «movilidad del ámbito del tratado» es incompatible con la Carta de las Naciones Unidas y con el derecho internacional moderno. La Carta enuncia el principio de la libre determinación, la cual, así como otros factores, puede dar lugar a las situaciones previstas en el artículo 2. No sería razonable suponer que no se va a producir en lo futuro cambio alguno en el mapa político. Por consiguiente, la materia del artículo 2 tiene cabida en todo proyecto sobre sucesión de Estados.

40. Muchos miembros han señalado que la reserva general sobre el estudio futuro de los tratados dispositivos o territoriales se aplica igualmente al artículo 2. El Relator Especial lo reconoce plenamente y señala que esta cuestión bien podría ser motivo de especiales dificultades en situaciones regidas por el artículo 2.

41. Le ha causado impresión el hecho de que la mayoría de los miembros, que representan todas las diversas concepciones del derecho, hayan planteado la cuestión relativa a los tratados territoriales. También ha suscitado la cuestión de los llamados «régimen objetivos», y algunos de los ejemplos citados por miembros de la Comisión durante el presente debate quedan comprendidos en dicha categoría. Cuando la Comisión debatió el derecho de los tratados, hubo quizás una ligera mayoría partidaria de la noción de regímenes objetivos, pero la Comisión decidió no incluir ninguna disposición sobre ellos en el derecho de los tratados. La Comisión se limitó a incluir un artículo que subrayaba el posible efecto de los tratados como elementos de la formación del derecho internacional consuetudinario. En la Conferencia de Viena sobre el Derecho de los Tratados no se manifestó ningún deseo de traer de nuevo a colación la cuestión de los regímenes objetivos. Sin embargo, esto no quiere decir que la Comisión deba hacer por completo caso omiso de esta noción en el presente contexto.

42. A juicio de Sir Humphrey Waldock, la cuestión de los regímenes objetivos podría presentarse bajo un aspecto algo diferente en el caso de la sucesión de Estados. Sea lo que fuere, en el caso de las Islas Åland⁸, tanto los autores como el Comité de Juristas de la Sociedad de las

Naciones hicieron netamente hincapié en el concepto de régimen objetivo para explicar la sucesión, que se admitió en ese caso particular. Es preciso estudiar la cuestión *de novo* en el contexto de la sucesión y, en su próximo informe, el Relator Especial espera presentar los datos pertinentes. La Comisión podrá entonces examinar si existe un principio especial de continuidad en el caso de los regímenes objetivos.

43. El Sr. Bartoš ha planteado una cuestión pertinente en lo que concierne a la delimitación de los dos temas de la sucesión en materia de tratados y de la sucesión en lo que respecta a materias distintas de los tratados. Es evidente que alguna duplicación existe entre los dos temas en cuanto que la cuestión de la sucesión se plantea a la vez con respecto a un tratado dispositivo como tal y con respecto a la situación que se deriva del tratado. Pero el Relator Especial estima que no puede eludir el examen de la cuestión de los tratados de límites y otros tratados dispositivos en relación con la sucesión en materia de tratados.

44. Por lo que respecta a los tratados multilaterales, el Sr. Ustor y otros miembros de la Comisión han manifestado su interés por evitar que la norma del artículo 6, según la cual no existe obligación de pasar a ser parte, afecte a la posición de los nuevos Estados en lo que atañe al contenido de un tratado en los casos en que éste comprende normas de derecho internacional consuetudinario o incluso normas de *jus cogens*. Sobre este particular, el Relator Especial señala que ha distinguido claramente entre el contenido del tratado y el tratado en sí y que ha subrayado la necesidad de no confundir la obligación de ejecutar el tratado como tal con la obligación de atenerse a las normas jurídicas consignadas en el tratado.

45. Un ejemplo muy sencillo lo constituyen los convenios humanitarios de Ginebra⁹. Estos convenios pueden ser denunciados en un plazo muy breve, pero dicha denuncia no afecta a la validez de las normas de derecho internacional consuetudinario en que están basados. Otro ejemplo es el de la Convención para la Prevención y la Sanción del Delito de Genocidio¹⁰, que contiene disposiciones de dos tipos distintos: unas de derecho humanitario y otras consensuales que han sido objeto de grandes controversias. Casos como éstos ilustran la diferencia que existe entre aceptar el derecho expresado en un tratado y aceptar el tratado como contrato.

46. La solución por la que el orador se inclina estaría inspirada en el artículo 43 de la Convención de Viena sobre el derecho de los tratados, es decir, una reserva general relativa al «deber de un Estado de cumplir toda obligación enunciada en el tratado a la que esté sometido en virtud del derecho internacional independientemente de ese tratado».

47. Respecto del derecho del Estado sucesor a notificar su deseo de considerarse parte en un tratado multilateral por derecho propio, advierte que la gran mayoría de los miembros hace suya la idea de que la práctica moderna en materia de tratados, principalmente la de los deposi-

⁸ Sociedad de las Naciones, *Journal Officiel* (1920), Suplemento especial N.º 3.

⁹ Naciones Unidas, *Recueil des Traités*, vol. 75; Comité Internacional de la Cruz Roja y Liga de Sociedades de la Cruz Roja, *Manual de la Cruz Roja Internacional*, décima edición, Ginebra, 1953.

¹⁰ Naciones Unidas, *Recueil des Traités*, vol. 78, pág. 296.

tarios, corrobora la opinión de que actualmente existe un derecho consuetudinario a ser parte en ciertas categorías de tratados multilaterales.

48. El Sr. Reuter ha indicado que el derecho a notificar la sucesión se limita a los tratados «abiertos» y el Sr. Rosenne entiende que se limita a los tratados con una cláusula de participación muy amplia. Sin embargo, la práctica del Secretario General pone de relieve que el derecho de sucesión se ha reconocido sin tener en cuenta las condiciones de las cláusulas de participación; parece más bien que es el hecho de que antes de la sucesión el territorio haya estado sometido al régimen del tratado lo que da lugar al derecho, derecho que es independiente de las cláusulas finales. La notificación de la sucesión se presenta, pues, como una institución independiente con sus consecuencias propias.

49. Ciertamente es que un tratado multilateral está a menudo abierto a la adhesión con un carácter muy general. Aun así, en su mayoría, los tratados no están enteramente abiertos y la participación está limitada a los Estados Miembros de las Naciones Unidas, los Estados miembros de los organismos especializados y los Estados invitados por la Asamblea General. En la práctica del Secretario General se ha permitido que un Estado notifique su sucesión antes de llegar a ser miembro de las Naciones Unidas o de una organización apropiada, o sea antes de reunir las condiciones necesarias para la adhesión con arreglo a las cláusulas finales del tratado. Por consiguiente, se atribuye este derecho a los nuevos Estados en virtud del derecho internacional consuetudinario y no en virtud de las cláusulas finales.

50. El Sr. Rosenne, quien no parece aceptar la noción de reglas de sucesión separadas, ha manifestado serias dudas sobre este particular y ha dado a entender que el Relator Especial se apartaba de su declaración inicial de que consideraba la Convención de Viena sobre el derecho de los tratados como la base de su trabajo sobre el tema objeto de estudio. Según el Sr. Rosenne, la autonomía de la voluntad de las partes es el principio fundamental de la Convención de Viena, que muestra asimismo una tendencia general a evitar una clasificación de los tratados. El Sr. Rosenne ha indicado también que las propuestas del Relator Especial conferían tácitamente a los depositarios facultades más amplias que las que se les conceden en la Convención de Viena.

51. El orador no cree que esos argumentos estén realmente fundados. Nunca ha dicho que la labor actual consistiría simplemente en insertar los casos de sucesión en el derecho de los tratados. Ésta consiste en realidad en determinar los efectos de la sucesión en los tratados que, naturalmente, se rigen por el derecho de los tratados. No ha descartado nunca la posibilidad de que en derecho internacional se reconozca que el hecho de la sucesión tiene algunas repercusiones en el derecho de los tratados.

52. Por ejemplo, si la Comisión llega a la conclusión de que los tratados territoriales se transmiten automáticamente en determinadas condiciones a los Estados sucesores, dicha conclusión constituirá evidentemente un caso en que la sucesión tiene repercusiones en el derecho de los tratados. De igual modo, si la práctica muestra que en derecho internacional un nuevo Estado tiene dere-

cho a notificar su sucesión en ciertas categorías de tratados multilaterales, esto constituirá también un caso en que la sucesión tiene repercusiones en el derecho de los tratados.

53. El Relator Especial no cree que, en la práctica que ha mencionado, el Secretario General se haya excedido en el uso de sus facultades ni que tal posibilidad se desprenda de dicha práctica tal como el propio Relator Especial la interpreta. El depositario es sólo un administrador del tratado; no está facultado para decidir en caso de litigio; y necesariamente administra el tratado con arreglo a lo que estima ser el derecho internacional aplicable. Si el depositario estima que la práctica parece evolucionar en el sentido del reconocimiento de un derecho determinado, actuará en consecuencia. La acción recíproca de la práctica de los Estados y de los depositarios puede dar lugar así a la aparición de una norma de derecho internacional consuetudinario; y, en el caso que se examina, parece que de la práctica de los Estados y de los depositarios se ha desprendido de forma harto inequívoca un derecho consuetudinario. El Relator Especial no ve en esta situación ninguna violación del principio de la autonomía de la voluntad de las partes, puesto que los Estados han consentido a la práctica consuetudinaria.

54. Los miembros de la Comisión han aceptado, en general, la idea de un derecho consuetudinario en esta materia, pero algunos han puesto el tela de juicio la necesidad del artículo 8. Naturalmente la Comisión estudiará más adelante y con más detenimiento la cuestión de si se ha de mantener el artículo 8, pero el Relator Especial, por su parte, opina que las disposiciones de ese artículo son útiles en cuanto que favorecen la participación en los tratados multilaterales; estas disposiciones reflejan también la teoría jurídica aplicada por el Secretario General. El artículo 8 no es, por supuesto, tan importante como el artículo 7, porque versa sobre casos particulares, pero el orador cree que, en conjunto, merece ser mantenido. Por otra parte, está de acuerdo con la observación hecha por el Sr. Ustor de que las tres categorías de tratados exceptuadas de la aplicación de la norma del artículo 7 deben también ser exceptuadas del artículo 8; será necesario modificar la redacción en consecuencia.

55. Con respecto a los artículos 7 y 8, el Sr. Castañeda ha criticado el concepto de un nexo jurídico entre el tratado y el territorio y ha propuesto que se haga referencia más bien a la aplicación del tratado respecto del territorio. Personalmente, Sir Humphrey Waldock cree que el concepto de aplicación como elemento determinante no es muy satisfactorio y prefiere los términos empleados en la Convención de Viena sobre el derecho de los tratados; ha propuesto por tanto que se haga referencia más bien a que el tratado obliga respecto del territorio.

56. En el caso previsto en el artículo 8, el Estado predecesor, o bien ha manifestado su consentimiento en quedar obligado, o bien ha firmado el tratado con respecto al territorio. En resumen, con anterioridad a la sucesión, el Estado predecesor ha adoptado medidas concretas respecto del tratado en relación con el territorio de que se trate. Por esto es adecuado autorizar al Estado sucesor a que notifique su sucesión o, según el caso, a que proceda a la ratificación.

57. El Relator Especial considera muy instructivas las opiniones manifestadas por los miembros de la Comisión, cuyos comentarios han sido muy útiles. El debate le ha causado la impresión de que la Comisión ha emprendido a fondo una labor colectiva de codificación. Existe ahora en el seno de la Comisión una amplia solidaridad en lo que concierne a la manera de tratar el tema y existe también una voluntad colectiva de dar cima felizmente a esta tarea.

58. El Sr. ROSENNE desea explicar, para evitar todo posible equívoco, que conviene enteramente con los demás miembros de la Comisión en que los dos informes presentados por el Relator Especial constituyen una base sumamente satisfactoria para los trabajos de la Comisión sobre el tema. Por falta de tiempo, su intervención ha versado principalmente sobre los aspectos acerca de los cuales discrepa del Relator Especial; no ha podido ocuparse de las muchas cuestiones acerca de las cuales está de acuerdo con él. Reducida a lo esencial, su discrepancia con el Relator Especial se refiere sobre todo a una cuestión de enfoque doctrinal del contenido del artículo 7 y a la interpretación exacta que conviene dar a la práctica de los depositarios en general, y no solamente del Secretario General.

59. El Sr. AGO agradece vivamente al Relator Especial sus observaciones, que en general le satisfacen plenamente.

60. Sin embargo, por lo que respecta a la ocupación, no desea que se le atribuya la idea de que esa situación constituye un caso de sucesión. Lo que ocurre en casos de ocupación es que surgen ciertas situaciones, especialmente en materia de tratados territoriales, en que cabría aplicar por analogía las normas de la sucesión. Por esa razón, tal vez conviniera examinar esa cuestión, pero solamente desde ese punto de vista.

61. Lo que quizá convenga volver a examinar es la mención de la sucesión en los casos de Estados que han perdido la competencia para celebrar tratados, que figura por ahora en el artículo 1 del proyecto. Si bien es cierto que la Comisión puede prescindir totalmente de ciertas situaciones, desde el punto de vista de la competencia para celebrar tratados, porque no se quiere seguir admitiendo que esa competencia sea menoscabada, no hay que descuidar en cambio los casos en que el Estado, aunque conserva dicha capacidad, ha perdido en realidad la posibilidad material de ejecutar determinados tratados.

62. Debe considerarse que los tratados de índole territorial comprenden todos los tratados que, de un modo u otro, afectan a un territorio, y no solamente los tratados de delimitación de fronteras.

63. Por último, en cuanto a la hipótesis de una norma de *jus cogens* que figure en un tratado, no hay que olvidar que una norma de esta índole, aunque sea enunciada en un tratado, sigue siendo una norma de derecho internacional general, que tiene validez independientemente del tratado que la contiene. Por otra parte, no hay que limitar esta observación exclusivamente a las normas de *jus cogens*. Las convenciones de codificación del derecho internacional a menudo enuncian normas que ya están en vigor en tanto que normas consuetudinarias. En consecuencia, aun cuando sea posible establecer de modo convencional excepciones a esas normas o, en otras palabras, aunque

no sean normas de *jus cogens*, la observancia de dichas normas no es cuestión de sucesión en un tratado, sino una mera obligación, para cada Estado, de respetar las normas generales del derecho internacional, sea cual fuere el modo en que estén expresadas.

Se levanta la sesión a las 13.10 horas.

1073.^a SESIÓN

Viernes 19 de junio de 1970, a las 10.20 horas

Presidente: Sr. Richard D. KEARNEY

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

Relaciones entre los Estados y las organizaciones internacionales

(A/CN.4/221 y Add.1; A/CN.4/227 y Add.1 y 2)

[Tema 2 del programa]

(reanudación del debate de la 1069.^a sesión)

1. El PRESIDENTE invita a la Comisión a reanudar el examen del tema 2 del programa.

PROYECTO DE ARTÍCULOS PROPUESTO POR EL COMITÉ DE REDACCIÓN (reanudación del debate de la 1069.^a sesión)

ARTÍCULO 61-B (Excepciones a la presente parte)¹

2. El PRESIDENTE, hablando como Presidente del Comité de Redacción, dice que el artículo 61-B fue remitido de nuevo al Comité de Redacción, que ahora propone el texto siguiente :

Artículo 61-B

Excepciones a la presente parte

1. Ninguna disposición de la presente parte excluirá la concertación de acuerdos internacionales entre Estados y organizaciones internacionales que tengan disposiciones diferentes acerca de conferencias.

2. El reglamento que adopte una conferencia podrá apartarse de las disposiciones contenidas en los artículos ...

3. El Sr. ROSENNE dice que no es posible adoptar el artículo 61-B en su redacción actual. El párrafo 1 se aleja demasiado del artículo 5², sin que haya una razón clara que justifique este alejamiento; el párrafo 2 debería ser enunciado de modo tal que estableciera lo que ha dado en llamarse «la soberanía de la conferencia». En consecuencia, propone que ambos párrafos se vuelvan a redactar de la manera siguiente :

¹ Véase el debate anterior en la 1069.^a sesión, párrs. 48 a 68.

² Véase *Anuario de la Comisión de Derecho Internacional, 1968*, vol. II, pág. 192.