

64. Ciertos gobiernos han planteado varias otras cuestiones que, a juicio del Relator Especial, no procede tratar en el presente contexto. Por ejemplo, la delegación de Marruecos sugirió que se prevea la posibilidad de arbitraje en determinadas circunstancias (*ibid.*, párr. 447). Por su parte, la delegación de Kenia observó que no había que colocar los artículos 29 y 30 sobre el mismo plano (*ibid.*, párrs. 450 y 451). El Relator Especial opina, por las razones aducidas en su informe (*ibid.*, párr. 453), que las observaciones formuladas con respecto a los «tratados desiguales» no requieren tampoco que se modifique los artículos 29 y 30.

65. En cuanto a la redacción, se ha sugerido que se simplifiquen las disposiciones del artículo 30 refundiendo los apartados *a* y *b* de cada uno de los dos párrafos. Incumbe al Comité de Redacción examinar esta sugerencia y adoptarla, si es posible hacerlo, sin alterar el significado ni disminuir la claridad del texto.

66. El Gobierno de los Estados Unidos ha hecho la observación más concreta de que quizá no sea conveniente prever, como se hace en el párrafo 1 del artículo 30, que los derechos y obligaciones han de considerarse vinculados a un territorio determinado en el Estado que queda obligado y a un territorio determinado en el Estado que resulta beneficiado (*ibid.*, párr. 418). El texto del artículo podría interpretarse en el sentido de que excluye, por ejemplo, el caso en que los derechos de tránsito pasan a corresponder a un Estado sin litoral; el derecho no está vinculado en este caso a un territorio determinado en el Estado sin litoral que resulta beneficiario del tratado. El problema así expuesto es principalmente de redacción y hay que examinarlo con detenimiento.

67. El Gobierno del Reino Unido ha sugerido que se defina el término «territorio» (*ibid.*, párrs. 418 y 460). Esta cuestión ya fue examinada por la Comisión, que decidió no adoptar ninguna definición de ese término¹⁰. Por su parte, el Relator Especial no recomienda que se examine de nuevo ese punto.

68. El Gobierno de los Países Bajos ha sugerido que el sistema incorporado en el artículo 30 se adopte también para algunos tratados que garantizan derechos y libertades fundamentales a la población del territorio al que se refiere una sucesión de Estados (*ibid.*, párr. 418). La sugerencia es interesantísima, pero la Comisión se ha abstenido hasta ahora de crear categorías especiales de tratados. Además, es difícil ver cómo el caso que menciona el Gobierno de los Países Bajos puede quedar comprendido en una sección que se ocupa de los derechos y obligaciones derivados de tratados de fronteras y de otros tratados territoriales, es decir, de derechos y obligaciones vinculados al territorio. Es evidente que esta cuestión debe tratarse en el contexto de otros artículos del proyecto.

69. En conclusión, el Relator Especial recomienda que los artículos 29 y 30 se mantengan, en lo esencial, tal como están redactados, y que se ponga el máximo cuidado en que el comentario sea lo más completo y exacto posible.

Se levanta la sesión a las 13 horas.

1287.^a SESIÓN

Lunes 1.º de julio de 1974, a las 15.10 horas

Presidente: Sr. Endre USTOR

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

Sucesión de Estados en materia de tratados

(A/CN.4/275 y Add.1 y 2; A/CN.4/278 y Add.1 a 6; A/CN.4/L.205; A/8710/Rev.1)

[Tema 4 del programa]

(continuación)

SEGUNDA LECTURA DEL PROYECTO DE ARTÍCULOS APROBADO POR LA COMISIÓN

ARTÍCULO 29 (Regímenes de frontera) y

ARTÍCULO 30 (Otros regímenes territoriales) (*continuación*)

1. El PRESIDENTE invita a la Comisión a proseguir el examen de los artículos 29 y 30.

2. El Sr. SETTE CÂMARA dice que, en el largo debate que la Comisión dedicó a estos artículos en 1972¹, se llegó a un consenso acerca de que los tratados denominados «de carácter territorial», o tratados «dispositivos», «reales» o «localizados», no pueden considerarse regidos por la norma de la «tabla rasa», del artículo 11, ni por la norma de la movilidad del ámbito territorial de los tratados, del artículo 10. Desde la época en que se introdujo la distinción entre tratados «reales» y «personales», los primeros han sido considerados transmisibles y los segundos intransmisibles. Algunos autores hacen remontar el fundamento jurídico de esta concepción a las antiguas máximas del derecho romano *nemo plus juris transferre potest quam ipse habet* y *res transit cum suo onere*. Los derechos reales creados por tratado imprimen al territorio una condición jurídica destinada a tener cierto grado de permanencia.

3. La Comisión ha estado acertada al ocuparse por separado del caso de los tratados de fronteras y del de otros tratados de carácter territorial. Hay cierta diferencia entre esas dos categorías, pues los tratados de fronteras se ejecutan instantáneamente, mientras que los otros tratados entrañan actos repetidos de ejecución continua. Caben pocas dudas acerca de que los acuerdos de fronteras constituyen una excepción a la norma de la «tabla rasa»; la doctrina y la práctica de los Estados son casi unánimes en mantener su continuidad. Durante todo el proceso de descolonización no ha habido ninguna demanda de anulación de un tratado de fronteras sobre la base del principio de la «tabla rasa». Incluso Tanzania,

¹⁰ Véase *Anuario... 1972*, vol. I, págs. 257 y 258, artículo 22 bis, y pág. 286, párr. 7.

¹ Véase *Anuario... 1972*, vol. I, págs. 257 a 260, 260 a 264, 268 a 277 y 286.

que es uno de los más ardientes defensores de este principio, ha proclamado que las fronteras establecidas por tratado permanecen en vigor. En 1964, la Organización de la Unidad Africana aprobó una resolución en la que se declara que todos sus Estados miembros se comprometen a respetar las fronteras existentes en el momento de alcanzar la independencia.

4. El principio de la continuidad no significa, por supuesto, que los tratados de fronteras sean sagrados e intangibles. Se transmiten por vía de sucesión, juntamente con todos los litigios y controversias conexos, y pueden por tanto ser impugnados, pero fundándose en motivos distintos de la norma de la « tabla rasa ».

5. La decisión de la Conferencia de Viena de excluir los tratados de fronteras del campo de aplicación del artículo 62, relativo al cambio fundamental en las circunstancias, de la Convención de Viena sobre el derecho de los tratados² muestra que tales tratados tienen carácter excepcional y gozan de un régimen especial en interés de la comunidad internacional.

6. En 1972, la Comisión hizo una opción decisiva al adoptar la solución enunciada en los artículos 29 y 30, a saber, que no son los tratados mismos los que constituyen una categoría especial, sino las situaciones resultantes de su ejecución. La Comisión tomó esa decisión con pleno conocimiento del problema que podía surgir al separar las estipulaciones dispositivas de las estipulaciones no dispositivas de un tratado. Aun cuando no es el tratado lo que se hereda, sino el régimen que de él emana, el orador cree que el problema sigue siendo de sucesión en materia de tratados y no de sucesión en lo que respecta a materias distintas de los tratados, como ha indicado el Gobierno de Egipto en sus observaciones (A/CN.4/278/Add.6, párr. 417).

7. El acertado análisis de las observaciones de los gobiernos hecho por el Relator Especial (*ibid.*, párr. 419 y ss.) muestra que una gran mayoría de Estados apoya los artículos 29 y 30. Las escasas reservas basadas en la defensa del principio de la libre determinación no son convincentes; si cada Estado de reciente independencia pudiera rechazar unilateralmente las fronteras que constituyen la base material de su existencia, el mundo quedaría sumido en el caos.

8. Es importante recordar que ningún Estado está obligado a aceptar una herencia de injusticia. Siempre es libre de impugnar la legalidad de las disposiciones relativas a las fronteras por los medios establecidos en la Carta de las Naciones Unidas para el arreglo de controversias internacionales.

9. Además de las fronteras, los artículos 29 y 30 se refieren a materias de gran importancia internacional, como los derechos de tránsito, los usos de los cursos de agua internacionales y los territorios desmilitarizados o neutralizados, cuestiones respecto de las cuales los Estados son muy susceptibles. La formulación actual es prudente y bien equilibrada. Por ello, el orador vacila en entrar a discutir cualquier cambio importante, como el

sugerido por el Gobierno de los Países Bajos (A/CN.4/275/Add.1, párr. 19).

10. Aun cuando está de acuerdo en general con el texto actual de los artículos, se halla dispuesto a considerar toda sugestión específica encaminada a simplificar la redacción del artículo 30.

11. El Sr. TABIBI dice que el derecho de la sucesión de Estados en materia de tratados es extremadamente complejo y el régimen muy pragmático, de modo que no es raro que el mismo Estado, e incluso el mismo tribunal internacional, tome posiciones diametralmente opuestas en casos diferentes. La esfera más compleja de este derecho es el derecho de la sucesión de Estados en materia de regímenes de frontera o de regímenes territoriales establecidos por tratado. Sir Gerald Fitzmaurice, antiguo Relator Especial de la Comisión para el derecho de los tratados, escribió en 1948: « ... es necesario examinar muy atentamente la convención de que se trate para ver si afecta a la condición internacional del territorio cedido o de cualquier río, canal, etc., que pase por él, o si se trata simplemente de una convención que crea obligaciones personales para un país dado respecto de ese territorio, o de las cosas situadas en él »³. El Sr. Castrén, antiguo miembro de la Comisión, se ha preguntado hasta que punto los tratados de carácter territorial constituyen un verdadero caso de sucesión en virtud de la ley y hasta qué punto la continuación de su observancia por el Estado sucesor es una cuestión de conveniencia política⁴. M. G. Marcoff, en su conocida obra sobre la obtención de la independencia, se ha declarado convencido de que la transmisibilidad de estos tratados se rige por los principios de la igualdad de los Estados y la libre determinación⁵.

12. Los pueblos y su derecho a la libre determinación son ciertamente las consideraciones más importantes en derecho internacional contemporáneo. Este derecho sólo resultará viable si cuenta con el apoyo de los pueblos de todo el mundo, y no como consecuencia de conceptos aceptados por un pequeño número de juristas continentales.

13. Pese a los argumentos aducidos por el Relator Especial, el Sr. Tabibi sigue sin estar convencido de la utilidad de los artículos 29 y 30. Los casos mencionados en el comentario (A/8710/Rev.1, cap. II, secc. C) no bastan para establecer normas. El texto actual de los dos artículos tiene una orientación política y, por ese motivo, ha obtenido el apoyo político de algunas naciones, entre ellas las grandes Potencias. En realidad, es innegable que estos artículos, lo mismo que el artículo 62 de la Convención de Viena sobre el derecho de los tratados, se limitan a reflejar la práctica del Reino Unido en sus intervenciones para delimitar fronteras durante los siglos XVIII y XIX.

14. Los principales precedentes mencionados en el comentario de 1972 a los artículos 29 y 30 son el *Asunto de las zonas francas de la Alta Saboya y de la región de Gex* (párrs. 3 y 4), que fue fallado por la Corte Perma-

³ Véase *Anuario... 1972*, vol. II, pág. 49, párr. 3.

⁴ *Recueil des cours de l'Académie de droit international*, 1951-I, t. 78, págs. 436 y 437.

⁵ Marco G. Marcoff, *Accession à l'indépendance et succession d'Etats aux traités internationaux*, Fribourg, 1969, pág. 205 y ss.

² Véase *Documentos Oficiales de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Derecho de los Tratados, Documentos de la Conferencia* (publicación de las Naciones Unidas, N.º de venta: S.70.V.5), pág. 322.

nente de Justicia Internacional, y la controversia sobre las *Islas Aland* (párr. 5), que se planteó ante el Consejo de la Sociedad de las Naciones. Estos dos casos tienen un alcance limitado y el comentario mismo señala sus debilidades; no constituyen, una base suficiente para establecer una norma general en una esfera compleja del derecho.

15. Gran parte del comentario a los artículos 29 y 30 se basa en un artículo escrito por O'Connell en 1962. Ese artículo contiene, sin embargo, la afirmación siguiente: « Los adversarios de la categoría de los tratados dispositivos han señalado correctamente que los partidarios del concepto de servidumbre internacional demuestran su existencia calificando de "servidumbre" todos los tratados territoriales transmisibles, mientras que los autores que se han ocupado de la sucesión de Estados pretenden delimitar la categoría de los tratados territoriales transmisibles clasificándolos entre las servidumbres, de suerte que la argumentación entraña una petición de principio »⁶.

16. En cuanto a la cuestión de la divisibilidad de los tratados, los artículos 29 y 30 reflejan claramente la conocida práctica del Reino Unido. A este respecto, sin embargo, conviene tener en cuenta lo que Lauterpacht escribió en 1949: « Es el tratado en su conjunto lo que constituye el derecho. El tratado en su conjunto trasciende cualquiera de sus disposiciones considerada individualmente e incluso el conjunto de sus disposiciones, ya que, una vez firmado y ratificado, el tratado es mas que la expresión de la intención de las partes »⁷. Es evidente, pues, que el tratado como unidad debe ser considerado como un todo perfecto. O'Connell aconsejó prudencia al tomar la intención como criterio de la divisibilidad; cada tratado de fronteras o territorial debe ser examinado individualmente para determinar la verdadera intención de las partes.

17. Lo esencial del comentario es la afirmación de que los artículos no se refieren al tratado mismo, sino a la situación y el régimen resultantes del tratado. El Sr. Tabibi no cree que sea lícito utilizar los dos o tres casos citados en el comentario para establecer normas que abarquen todos los casos complejos, políticos y jurídicos, de regímenes de frontera y territoriales establecidos por tratado. No sería aceptable para los Estados de reciente independencia abandonar la norma de la « tabla rasa » en favor de una situación o un régimen creado por tratados desiguales que se remontan a la época colonial de los siglos XVIII y XIX. Estos acuerdos no tuvieron en cuenta las afinidades étnicas, lingüísticas o culturales, y no deben mantenerse en desafío del principio de la libre determinación.

18. El principal motivo de que se hayan incluido los artículos 29 y 30 en el presente proyecto es la existencia del apartado *a* del párrafo 2 del artículo 62 de la Convención de Viena sobre el derecho de los tratados. Hay que recordar, sin embargo, que el panorama internacional ha cambiado considerablemente desde 1969: la guerra

fría ha cedido el paso a una disminución de la tensión en el ámbito internacional, se han restablecido los derechos de la República Popular de China y la República Federal de Alemania y la República Democrática Alemana son ahora ambas Miembros de las Naciones Unidas. Además, el párrafo 2 del artículo 62 de la Convención de Viena está limitado por otros artículos de la Convención, tales como el artículo 46, sobre la competencia para celebrar tratados, el artículo 47, sobre la restricción de los poderes para manifestar el consentimiento, el artículo 48, relativo al error, el artículo 51, relativo a la coacción, y sobre todo el artículo 53, sobre el *jus cogens*. Así pues, el artículo 62 de la Convención de Viena no puede servir para legalizar tratados desiguales. En este sentido, el Consultor Técnico en la Conferencia de Viena dio la seguridad de que el establecimiento de una frontera por un tratado no afectaba a los motivos jurídicos que pudieran existir para impugnar esa frontera, como el principio de la libre determinación o la invalidez del tratado⁸. Fue con estas garantías que se aprobó la excepción que figura en el apartado *a* del párrafo 2 del artículo 62.

19. Es opinión meditada del Sr. Tabibi que la inclusión de los artículos 29 y 30 constituiría una excepción injustificada a la norma de la « tabla rasa », que constituye el principio cardinal del presente proyecto, y suscitara dudas en cuanto a la aplicación del artículo 53 de la Convención de Viena sobre el derecho de los tratados.

20. Un examen superficial de los ejemplos que se dan en el comentario indica que no bastan para apoyar la norma que se enuncia en los artículos 29 y 30. Por ejemplo, Tanzania se negó a reconocer el arrendamiento por una renta nominal concedido al Zaire, Rwanda y Burundi en virtud de los llamados Acuerdos Belbases de 1921 y 1951 (párrs. 22 y 23), sobre la base de la competencia limitada de Bélgica como antigua Potencia administradora. De modo análogo, el acuerdo de 1929 sobre las aguas del Nilo (párr. 26) fue rechazado por el Sudán y Tanganyika, con el resultado de que Egipto llegó a un nuevo acuerdo con esos países. También Israel negó el Consejo de Seguridad la validez de hecho y de derecho de los acuerdos de 1923 y 1926 relativos a los derechos sobre las aguas del río Jordán (párr. 27). También Somalia rechazó acuerdos coloniales concertados en el pasado. Los Estados Unidos consideraron que los acuerdos militares relativos a las Indias Occidentales sólo eran de duración limitada (párr. 24).

21. A juicio del Sr. Tabibi, todos estos ejemplos de la práctica de los Estados contradicen las normas de los artículos 29 y 30, que pretenden conferir permanencia a los regímenes de frontera y a los acuerdos territoriales. El argumento aducido en apoyo de estos artículos, a saber, el mantenimiento de la paz, no resulta convincente. La paz no puede lograrse manteniendo una frontera ilegalmente establecida en virtud de un tratado desigual o colonial; tiene que buscarse principalmente sobre la base del asentimiento del país interesado.

⁶ D. P. O'Connell, « Independence and succession to treaties », en *The British Yearbook of International Law*, 1962, pág. 150.

⁷ H. Lauterpacht, « Restrictive interpretation and the principle of effectiveness in the interpretation of treaties », en *The British Yearbook of International Law*, 1949, pág. 76.

⁸ Véase *Documentos Oficiales de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Derecho de los Tratados, primer periodo de sesiones, Actas resumidas* (publicación de las Naciones Unidas, N.º de venta: S.68.V.7), pág. 420, párr. 31.

22. Al orador tampoco le convence el argumento derivado del párrafo 3 del artículo III de la Carta de la Organización de la Unidad Africana⁹. Es verdad que esa disposición apoya el respeto a la soberanía y a la integridad territorial de los Estados, que también está consagrado en la Carta de las Naciones Unidas. Existen, sin embargo, muchos Estados africanos, tales como Somalia, que no están satisfechos con los acuerdos de fronteras y los acuerdos territoriales, que constituyen una herencia de la época colonial. La mayor parte de los autores modernos insiste en que las fronteras coloniales se han establecido más en respuesta a necesidades estratégicas o económicas que a los sentimientos y aspiraciones de las poblaciones interesadas. Esta es la razón por la que muchas fronteras asiáticas y africanas no siguen divisiones étnicas o culturales claras.

23. Dicho esto, el orador desea comentar el Tratado de Kabul¹⁰, mencionado en el párrafo 14 del comentario. Este Tratado no era, en realidad, un tratado de fronteras, sino un tratado de amistad concertado en 1921 después de la tercera guerra anglo-afgana de 1919. Se puso término a este Tratado mediante notificación con un año de antelación, en virtud de su artículo 14. No había tampoco nada en el Tratado que hiciera pensar en la permanencia de ninguna de sus disposiciones. El Reino Unido hizo una interpretación unilateral de la cuestión, que contradecía no solamente el artículo 14 del Tratado mismo, sino las disposiciones de la *Indian Independence Act* y diversas promesas escritas y no escritas hechas a Afganistán antes de que el subcontinente alcanzara la independencia. La frontera a la que se refiere la nota del Reino Unido citada en el párrafo 14 del comentario no era una línea de demarcación, sino una frontera política establecida a los efectos de proteger la India británica de una posible invasión del norte. Tanto la provincia fronteriza noroccidental, con su población de tres millones a la sazón, como la región tribal libre se administraban separadamente desde la India.

24. Hay otros documentos que deben mencionarse en el párrafo 14 del comentario para que éste resulte más equilibrado. El primero es una carta de 1921 de Sir Henry Dobbs, jefe de la misión británica, dirigida al Ministro afgano de Relaciones Exteriores y aneja al Tratado de Kabul; esta carta reconocía los intereses de Afganistán en las fronteras de la India más allá de la línea Durand y el hecho de que los miembros de las tribus fronterizas no eran ciudadanos de la India. El segundo es la declaración del Reino Unido, de 3 de junio de 1947, que se refiere al caso especial de la provincia fronteriza noroccidental y a la región tribal libre. Estos dos documentos se han incluido en la publicación de la Secretaría *Documentation concernant la succession d'Etats*¹¹.

25. El Sr. Tabibi no está de acuerdo con la conclusión del Relator Especial de que los gobiernos apoyan los artículos 29 y 30; de más de 130 Miembros de las Naciones Unidas, en el párrafo 425 de su informe (A/CN.4/278/Add.6) sólo se mencionan 23 Estados que han expresado

su apoyo, por escrito o verbalmente y en muchos casos se dice que este apoyo se ha dado « implícitamente ». De hecho, solamente algunas de las grandes Potencias y un pequeño número de países a los que favorecen las fronteras heredadas de la época colonial son partidarios de los artículos 29 y 30. Por razones políticas, muchos países no han expresado sus opiniones en absoluto. Un ejemplo es el Japón, que no ha presentado ninguna observación pero que está participando activamente en negociaciones relacionadas con la cuestión de las disposiciones de los tratados territoriales. También es significativo el silencio de la República Popular de China.

26. En estas circunstancias, es totalmente ilusorio imaginar que pueden liquidarse cuestiones políticas candentes tratando las disposiciones de los artículos 29 y 30 como si constituyeran normas establecidas de derecho internacional. La única posible línea de conducta es buscar, mediante negociaciones pacíficas y directas, el arreglo de estas controversias territoriales que ponen en peligro la paz del mundo.

27. El orador ha comentado ya lo limitado del apoyo que representan los escasos precedentes judiciales mencionados en el comentario. Sólo desea añadir que, en lo que se refiere a la Corte Internacional de Justicia, su composición actual no inspira confianza a la mayoría de los países de Asia y Africa.

28. En conclusión, el Sr. Tabibi insta a la Comisión a que suprima los artículos 29 y 30.

29. El Sr. TAMMES dice que el Relator Especial ha dado respuestas convincentes a las principales objeciones formuladas a los artículos 29 y 30. Su informe demuestra que muchas iniquidades de la historia no pueden corregirse limitándose a aprobar una convención sobre la sucesión en materia de tratados, pero al mismo tiempo subraya que el proyecto de artículos dejaría sin tocar cualquier otra causa para reclamar la revisión o la anulación del acuerdo de fronteras (A/CN.4/278/Add.6, párr. 440).

30. Sus propias observaciones se limitarán en gran parte a cuestiones de redacción, aun cuando afectan asimismo al fondo. A su juicio, las últimas palabras del artículo 29, « régimen de una frontera » han de ser aclaradas, especialmente habida cuenta de que el comentario, cuyo párrafo 18 explica este punto, no subsistirá cuando el proyecto de artículos se haya convertido en convención. Esas palabras parecen haber sido empleadas sobre todo para indicar que las disposiciones de un tratado destinadas a dar cima a un acuerdo de fronteras por demarcación o de otro modo se transmiten al Estado sucesor al mismo tiempo que la situación fronteriza ya establecida. Sin embargo, esta extensión de la transmisión es uno de los problemas más controvertidos que surgen respecto de los regímenes de frontera. Constituyó uno de los puntos litigiosos entre las partes en el *Asunto del Templo de Preah Vihear*¹², pero la Corte Internacional de Justicia no decidió si las disposiciones convencionales de esta índole son transmisibles con ocasión de la sucesión. La misma cuestión litigiosa se ha planteado en relación con el Tratado de Kabul y en controversias de fronteras entre Estados africanos.

⁹ Naciones Unidas, *Recueil des Traités*, vol. 479, pág. 75.

¹⁰ Sociedad de las Naciones, *Recueil des Traités*, vol. XIV, pág. 74.

¹¹ ST/LEG/SER.B/14 (publicación de las Naciones Unidas, N.º de venta: E/F.68.V.5), págs. 5 y 6.

¹² C.I.J. *Recueil*, 1962, pág. 6.

31. Como esas diversas controversias no han sido resueltas, el significado del párrafo 18 del comentario no está claro, puesto que se refiere a « estipulaciones accesorias » de un tratado de fronteras « cuyo objeto fuera formar parte permanente del régimen de fronteras ». Cabe preguntarse, por ejemplo, si una cláusula que estableciese la jurisdicción obligatoria de la Corte Internacional de Justicia podría considerarse incluida entre tales estipulaciones.
32. Para aclarar el artículo 29 podría introducirse una referencia a los medios de fijar la frontera después de la sucesión: demarcación, celebración de un plebiscito o disposición que prevea el ejercicio de una opción por los habitantes interesados. Otro método sería introducir la terminología del párrafo 18 del comentario, cuando se refiere a las « estipulaciones accesorias cuyo objeto fuera formar parte permanente del régimen de fronteras creado por el tratado y cuya supresión, al producirse una sucesión de Estados, alteraría materialmente el acuerdo de fronteras establecido por el tratado ». También sería otra solución aplicar el criterio seguido en el apartado *b* del párrafo 3 del artículo 44 (Divisibilidad de las disposiciones de un tratado) de la Convención de Viena sobre el derecho de los tratados. Así, la referencia sería a las disposiciones de un acuerdo de fronteras que constituyera una « base esencial [del] consentimiento » de las partes en obligarse por el tratado en su conjunto. Sin embargo, no es posible basarse meramente en la expresión « régimen de frontera », que no basta para definir los precarios derechos y obligaciones que, según el comentario, se trata de hacer transmisibles de conformidad con el apartado *b* del artículo 29.
33. El Relator Especial ha señalado al iniciarse el debate general, y también lo han hecho después otros oradores, que en el proyecto de artículos es mucho lo que afecta al bienestar de las personas; este elemento humano es el que falta en el párrafo 1 del artículo 30. Hay muchas situaciones de fronteras en las que la población de la región fronteriza constituye un factor más importante que la sucesión en el territorio. El párrafo 12 del comentario se refiere a los derechos consuetudinarios de pastoreo de tribus nómadas somalíes en el territorio que fue dividido en el siglo XIX. Desde el punto de vista del derecho internacional, este caso ha quedado sin resolver: el Reino Unido considera que estos derechos no han sido modificados por la sucesión de Estados, mientras que Etiopía estima que han quedado automáticamente invalidados.
34. En consecuencia, sin intentar resolver controversias específicas, es necesario establecer una regla general para el porvenir que sea suficientemente completa para abarcar situaciones humanas que distan mucho de ser poco corrientes. Para dar un ejemplo, Noruega se considera como Estado sucesor obligado por el tratado sueco-ruso de 1826, que regula la frontera y es la base de un régimen regulador de las migraciones de lapones. Hay muchas disposiciones convencionales que garantizan, más allá de todas las vicisitudes de la soberanía territorial, el libre acceso de la población a monumentos, santuarios religiosos y pozos. El Gobierno de los Países Bajos en sus observaciones (A/CN.4/275/Add.1), ha pensado en estas necesidades humanas sencillas, pero importantes, más que en todo un sistema de derechos humanos y libertades fundamentales.
35. La laguna que ha señalado puede colmarse en el artículo 30 insertando las palabras « o de sus habitantes » tras las palabras « en beneficio de un territorio determinado de un Estado extranjero » en los apartados *a* y *b* del párrafo 1. La Comisión puede también modificar el comentario para que indique que los derechos mencionados en el apartado *b* del artículo 29 son más extensos que lo indicado en el texto actual del comentario.
36. Por último, en cuanto al párrafo 2 del artículo 30, estima el orador que puede ser necesario establecer una distinción entre las diferentes clases de beneficios concedidos a un grupo de Estados, a fin de determinar si son transmisibles o personales. No debe ser transmisible ningún beneficio unilateralmente militar o político; el apartado *a* del párrafo 2 del artículo 30 no está claro sobre este punto y, por tanto, debe ser modificado.
37. El Sr. Thiam estima que el problema planteado por los artículos 29 y 30 es ante todo de carácter práctico, puesto que se trata de determinar cuál será el alcance práctico de las disposiciones enunciadas en estos artículos. En el caso de África, por ejemplo, es un hecho que la Carta de la Organización de la Unidad Africana ha enunciado diversos principios, uno de los cuales es que las fronteras establecidas ya no son impugnables. No obstante, es un hecho también que, desde que se enunció este principio, los países de África se enfrentan cada año con problemas de reivindicaciones territoriales y que ni una sola vez han estimado oportuno, sobre la base de los principios enunciados en la Carta de la OUA, someter tales reivindicaciones a la Comisión de Mediación, Conciliación y Arbitraje de la Organización. La única controversia sometida a una comisión —el litigio entre Argelia y Marruecos— no se confió a la Comisión de Mediación, Conciliación y Arbitraje prevista en la Carta de la OUA, sino a una comisión especial, cuya función no fue nunca definida con precisión, y fue resuelta finalmente por negociaciones directas.
38. En lo que se refiere a la comunidad internacional, en el supuesto de que el proyecto de artículos sea adoptado y pase a constituir una convención en la que se disponga la remisión a la Corte Internacional de Justicia, el orador no cree que los Estados directamente interesados acudirían a la Corte. La razón de esto es que los artículos 29 y 30 sólo interesan directamente a dos clases de Estados: los Estados a los que beneficia un tratado anterior y los Estados que se consideran perjudicados por un tratado anterior y quieren impugnarlo. Así pues, suponiendo que estos artículos sean aprobados por la Comisión y la Asamblea General, ¿consentirán estos últimos Estados en quedar obligados por una convención de la que no pueden aceptar ciertos artículos? Si no se consideran obligados por la convención, ¿cuál será el alcance práctico de los artículos de que se trata?
39. Por consiguiente, el Sr. Thiam conviene con el Sr. Tabibi en que, a menos que sea posible hallar una fórmula que dé satisfacción a los países interesados, es preferible abandonar el artículo 29. A su juicio, es menester volver a examinar este artículo y ver si, más allá del principio que enuncia, tiene un alcance práctico real y puede contribuir a la solución de las controversias territoriales.

40. El Sr. MARTÍNEZ MORENO dice que los artículos 29 y 30 del proyecto se distinguen por su prudencia y objetividad; felicita al Relator Especial por haber mantenido constantemente un cuidadoso equilibrio. El Sr. Martínez Moreno, como la mayoría de los miembros de la Comisión que han hecho uso de la palabra, es partidario de que se mantengan los artículos 29 y 30 porque considera que la aplicación del principio de continuidad es una necesidad vital para el mantenimiento de la paz y la seguridad mundiales. Sin embargo, por lo que respecta al comentario, considera indispensable que la Comisión evite hacer suyo cualquier principio que pudiera entrañar una actitud parcial respecto de alguna de las controversias sobre fronteras actualmente en curso.

41. El Sr. Tabibi ha señalado que, en el siglo XIX, diversos Estados metropolitanos concertaron tratados con antiguos territorios coloniales relativos a sus fronteras. Por supuesto, es posible que si un Estado metropolitano considera que no puede seguir negando la independencia a un territorio concierte primero un tratado que vaya en detrimento de las fronteras futuras del territorio. Evidentemente, lo que se necesita es un principio análogo al principio del derecho romano que impide que los acreedores del marido fallecido se apoderen de los bienes de la viuda.

42. El Sr. Thiam ha dicho que por motivos prácticos no es conveniente que se incluyan los artículos 29 y 30. Sin embargo, el orador cree que sería también poco práctico insistir en mantener el principio de la « tabla rasa », a pesar de los muchos casos en que se ha aplicado ese principio. Como ha señalado el Relator Especial en su texto y en su comentario, el principio de la « tabla rasa » no ha de prevalecer sobre ningún tratado específico acerca de regímenes de frontera.

43. Aunque se ha mencionado la aplicación del principio de *uti possidetis* en América Latina, no cree que esa práctica sea muy estable en los países de América Latina. Por ejemplo, algunos Estados han considerado que podían conservar sus títulos coloniales sobre la tierra, mientras que otros, por ejemplo el Brasil, han aplicado el principio de *uti possidetis* como determinante del título fundamental. Por ello hay que tener mucho cuidado en la redacción del comentario con respecto a la práctica en América Latina.

44. También se ha planteado la cuestión de saber si las controversias de fronteras se pueden resolver pacíficamente o, en otras palabras, mediante arbitraje. Los Estados latinoamericanos han mantenido siempre que el arbitraje es la mejor solución posible e incluso en algunos casos han aceptado la idea del arbitraje obligatorio. Sin embargo, el arbitraje no ha sido aceptado por las partes en algunos casos importantes, como la controversia de fronteras entre Colombia y Costa Rica, que se suponía que había de resolverse por decisión del Presidente de la República francesa¹³. Así pues, el orador cree que los artículos 29 y 30 deben también permitir una solución mediante negociaciones directas entre las partes, sin excluir la posibilidad de un arreglo por otros medios.

45. En cuanto al problema de las poblaciones locales, que han mencionado el Sr. Tammes y el Sr. Sette Câmara, el orador considera que, en el plano de los derechos humanos y el *jus cogens*, es absolutamente necesario tener plenamente en cuenta la situación de las poblaciones minoritarias. Por ello es partidario de extender el principio de continuidad de los tratados para abarcar los problemas que afectan a las poblaciones de los territorios fronterizos.

46. El Sr. USHAKOV dice que, como el Relator Especial, considera que los argumentos en favor del mantenimiento de los artículos 29 y 30 son prácticamente irrefutables, pero que convendría revisar la forma y el texto de estos artículos y de su comentario, a fin de no causar perjuicio a ningún Estado ni a ningún régimen territorial. Aunque no impugna el principio establecido en los artículos, desea hacer algunas observaciones con objeto de aclarar el comentario.

47. No es necesario subrayar la relación entre los artículos que se examinan y el principio de la « tabla rasa », ya que el principio enunciado en los artículos 29 y 30 es un principio general aplicable a todos los casos de sucesión de Estados y no sólo a los casos de nacimiento de un Estado de reciente independencia. Independientemente de que un estado nazca por fusión, disolución o separación, las fronteras previamente establecidas por tratado no resultan afectadas en modo alguno. Por consiguiente, conviene dejar bien sentado en el comentario que el principio enunciado en los artículos 29 y 30 se aplica a todas las formas de sucesión de Estados e incluso a los traspasos de territorios. Si un territorio traspasado tiene una frontera con un tercer Estado, esa frontera, según fue establecida mediante tratado por el Estado predecesor, es obligatoria para el Estado sucesor.

48. Además, es conveniente indicar claramente en el comentario que la Comisión no introduce ninguna innovación en los proyectos de artículos. Se limita a hacer suyo un principio de derecho consuetudinario, que existe desde hace siglos y que reconoce el derecho internacional contemporáneo. Hace tiempo que el derecho internacional ha reconocido el principio de que la sucesión de Estados, cualquiera que sea su índole, no afecta a las fronteras establecidas mediante tratado. El antiguo derecho internacional reconocía incluso que un territorio de un Estado podría ser absorbido por otro Estado por *debellatio* y que esa conquista surtía efecto dentro de los límites del territorio absorbido.

49. A los efectos del proyecto de artículos, la expresión « sucesión de Estados » significa la sustitución de un Estado por otro en la responsabilidad de las relaciones internacionales de un territorio, es decir, en general, que un Estado sustituye a otro en el ejercicio de la responsabilidad de ese territorio. Tal cambio no puede afectar a los regímenes de frontera en sí mismos. Independientemente de que un Estado haya surgido de una fusión, de una disolución, de una separación o del proceso de descolonización, su aparición no puede afectar a los regímenes territoriales a los que hubiera estado sujeto previamente. Con demasiada frecuencia se tiende a imaginar en abstracto el nacimiento de un Estado de reciente independencia, como si no tuviera fronteras. Si así fuera, no sólo el Estado de reciente independencia no estaría

¹³ G. F. de Martens, ed., *Nouveau Recueil général de traités*, 2.^a serie, tomo XXXII, pág. 411.

obligado a reconocer las fronteras previamente establecidas por tratado, sino que los Estados limítrofes serían libres de no reconocerlas y de penetrar en su territorio. En realidad, las fronteras no pueden ser alteradas por la creación de un Estado, sino por otros medios reconocidos por el derecho internacional.

50. Cuando un nuevo Estado nace con una frontera litigiosa, puede proseguir el litigio iniciado por el Estado predecesor. Ello es así porque los regímenes territoriales no se ven afectados en modo alguno por una sucesión de Estados.

51. No parece exacto decir, como el Relator Especial, que al referirse a « las fronteras o las obligaciones y los derechos establecidos por un tratado, se deja claramente expedita la vía de la impugnación de la validez de un tratado cuando haya causa para ello » (A/CN.4/278/Add.6, párr. 444). La validez de un tratado, y especialmente de un tratado que establece fronteras, no se deriva en modo alguno de una sucesión de Estados; su validez puede ser impugnada, no invocando una sucesión de Estados, sino fundándose, por ejemplo, en la Convención de Viena sobre el derecho de los tratados. Además, un tratado que establezca fronteras podría ser lícito, pero esas fronteras podrían haber sido modificadas mediante acuerdo entre los Estados interesados, así como también ese tratado podría ser ilícito a la luz del derecho internacional y se podrían haber establecido fronteras lícitas mediante acuerdo.

52. No cree el orador que se pueda afirmar que « los artículos 29 y 30, en su forma actual, parecen hallarse en armonía con el artículo 6, que excluye la aplicación de los artículos a una supuesta sucesión que ocurra ilícitamente » (*ibid.*, párr. 446), ya que los artículos 29 y 30 se aplican a todos los casos de sucesión de Estados, sean o no lícitos. Ningún género de sucesión de Estados puede afectar a un régimen territorial. Por ejemplo, si un Estado ocupa militarmente una parte del territorio de otro Estado creando con ello una situación ilícita, la frontera entre ese territorio y un tercer Estado no se modificará en modo alguno. Aun en los casos ilícitos, se aplica la norma que figura en los artículos 29 y 30 y no cabe establecer una relación entre esas disposiciones y el artículo 6.

53. En lo concerniente a los tratados desiguales, la cuestión de que un tratado pueda ser de carácter desigual nada tiene que ver con la sucesión de Estados. Es un problema que ha de resolverse recurriendo a otras ramas del derecho internacional.

54. En cuanto a que se prevea la posibilidad de arbitraje si las normas establecidas en los artículos 29 y 30 entran en conflicto con el principio de la libre determinación de las poblaciones interesadas o son impugnadas por un Estado que se declara no vinculado por un tratado tenido por desigual, el Relator Especial ha dicho, en el párrafo 448 de su informe, que la cuestión podría examinarse ulteriormente en relación con la cuestión general de la solución de controversias. A juicio del orador, no es necesario prever la posibilidad de arbitraje cuando en el proyecto de artículos se estipula que la sucesión de Estados se ha de producir de conformidad con el derecho internacional moderno y no afecta a los regímenes territoriales. Sólo se preconiza el arbitraje para volver a plantear situaciones antiguas; sin embargo, las normas del

derecho internacional actual no se pueden aplicar retroactivamente. Con relación al artículo 6 hay que aclarar bien que la futura convención se aplicará únicamente a las sucesiones de Estados que ocurran en lo futuro. Es evidente que si las sucesiones de Estados que se produjeron en siglos anteriores se juzgan actualmente con arreglo al derecho internacional moderno, se comprobará que la mayoría de ellas son ilícitas.

55. El Sr. Ushakov estima que los artículos 29 y 30 son aceptables, si se introducen algunos cambios de redacción, pero hace votos por que se incluyan en el comentario algunas aclaraciones suplementarias.

Se levanta la sesión a las 18 horas.

1288.^a SESIÓN

Martes 2 de julio de 1974, a las 10.10 horas

Presidente: Sr. Endre USTOR

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

Declaración del Secretario General de las Naciones Unidas

1. El PRESIDENTE da la bienvenida al Secretario General de las Naciones Unidas y al Director General de la Oficina de las Naciones Unidas en Ginebra, e invita al Secretario General a que dirija la palabra a la Comisión.

2. El SECRETARIO GENERAL, recordando que la Comisión acaba de conmemorar el vigésimo quinto aniversario de su primer período de sesiones, dice que le complace tener la oportunidad de expresar su cordial felicitación y sus mejores deseos a sus distinguidos miembros. En sus veinticinco años de existencia, la Comisión ha realizado una aportación admirable a la codificación y el desarrollo progresivo del derecho internacional y, por lo tanto, al fomento de las relaciones de amistad y cooperación entre los Estados y al fortalecimiento de la paz y la seguridad internacionales.

3. La codificación y el desarrollo progresivo del derecho internacional es un proceso continuo de cuya importancia y dificultades constituyen un ejemplo los temas que figuran en el programa del actual período de sesiones de la Comisión, de conformidad con las recomendaciones de la Asamblea General.

4. Uno de los temas es el de la responsabilidad de los Estados. No hay ninguna necesidad de subrayar su importancia. La Comisión ha enunciado y desarrollado con admirable claridad la norma de que todo Estado es responsable por sus actos ilícitos, la cual constituye el principio rector de toda esta materia. Ha logrado descubrir un procedimiento básico para abordar este difícilísimo tema emprendiendo la codificación de las normas generales que rigen la responsabilidad internacional,