

702.^a SESION*Martes 18 de junio de 1963 a las 10 horas**Presidente: Sr. Eduardo JIMÉNEZ de ARÉCHAGA*

**Sucesión de Estados y de Gobiernos:
Informe de la Subcomisión
[Tema 4 del programa]**

1. El PRESIDENTE invita al Presidente de la Subcomisión a presentar el informe sobre la sucesión de Estados y de gobiernos (A/CN.4/160).

2. El Sr. LACHS, Presidente de la Subcomisión para la sucesión de Estados y de gobiernos, dice que la Subcomisión celebró algunas reuniones preliminares en el curso del 14.^o período de sesiones de la Comisión y se reunió nuevamente en enero de 1963. Presenta ahora el informe de la Subcomisión en cumplimiento de instrucciones de la Comisión de fecha 26 de junio de 1962.

3. El resultado de la labor de la Subcomisión consta en las conclusiones y recomendaciones que figuran en los párrafos 5 a 18. La Subcomisión llegó a esas conclusiones después de un examen muy detenido, basado en los memorandos sometidos por varios de sus miembros. Antes de lograr un acuerdo, fue preciso resolver ciertos problemas de fondo y de procedimiento.

4. El primero de esos problemas consistía en determinar si la sucesión de Estados y la de gobiernos han de ser tratadas como una o como dos cuestiones y, en este último caso, a cuál debe concederse prioridad. Se acordó unánimemente que se debía dedicar particular atención a los problemas que se plantean a consecuencia del nacimiento de nuevos Estados y estudiar las cuestiones acerca de la sucesión de gobiernos, solamente en la medida en que sea necesario para servir de complemento a los trabajos sobre lo que se considera como el objetivo principal. Después la Subcomisión procedió a considerar los epígrafes en que debería dividirse el estudio y redujo a tres el número de ellos mucho mayor que se había previsto en un principio. También estableció una división detallada del tema en cuatro aspectos. Se prestó especial atención a la sucesión en materia de tratados y los miembros de la Subcomisión se ocuparon extensamente del problema general de la sucesión universal y parcial y de los diversos tipos de tratados a que se aplica. Los objetivos de la Comisión se definieron en el párrafo 8 y son: el estudio y la evaluación del estado actual del derecho y de la práctica en materia de sucesión y la preparación de proyectos de artículos teniendo en cuenta la evolución reciente del derecho internacional.

5. La Subcomisión hizo también ciertas recomendaciones de procedimiento destinadas a coordinar los trabajos del Relator Especial sobre sucesión de Estados y de gobiernos y de los Relatores Especiales que se ocupan del derecho de los tratados, de la responsabilidad de los Estados y de las relaciones entre los Estados y las organizaciones intergubernamentales.

6. La Subcomisión agradece a la Secretaría sus valiosos estudios: « La Sucesión de Estados y la calidad de

Miembro de las Naciones Unidas » (A/CN.4/149), « La Sucesión de Estados y los tratados multilaterales generales de los que es depositario el Secretario General » (A/CN.4/150) y « Resumen de las decisiones de los tribunales internacionales relativas a la sucesión de Estados » (A/CN.4/151). Espera que la Secretaría preparará nuevos estudios para el año 1964 con los materiales que envíen los gobiernos en cumplimiento de la petición que se les ha dirigido.

7. La decisión de la Subcomisión acerca de los temas a que acaba de referirse fue unánime. Sin embargo, se produjeron divergencias de opinión con respecto a dos puntos. El primero se menciona en el párrafo 7 del informe y sólo se refiere a poner de relieve ciertos principios; el segundo, mencionado en el párrafo 14, se refiere a la cuestión de los procedimientos para la solución de conflictos por vía judicial. En su décima sesión, celebrada el 6 de junio de 1963, la Subcomisión decidió aprobar el proyecto tal como se presenta.

8. Desgraciadamente, no pudo asistir a las sesiones de la Subcomisión celebradas en enero de 1963 y el mérito del trabajo corresponde a los miembros de la Subcomisión y al Sr. Castrén que, como Presidente provisional, dirigió los trabajos con gran competencia. A todos ellos de las gracias por su constructiva cooperación.

9. No es necesario insistir en la importancia del tema de la sucesión de Estados, que entraña graves problemas de sustitución, continuación, modificación y extinción de derechos y deberes. Confía en que el informe que ha presentado ayudará a la Comisión en su estudio de este tema.

10. El Sr. CASTREN elogia el informe del Sr. Lachs, que en todos sus aspectos es lúcido y completo. Como podrá observar la Comisión, la Subcomisión no ha emitido opinión alguna sobre problemas de fondo; se ha limitado a presentar un proyecto de plan general de trabajo, esbozando el alcance del tema y el criterio para estudiarlo, los objetivos, las cuestiones de prioridad y las relaciones entre la sucesión de Estados y otros temas que figuran en el programa de la Comisión. De conformidad con sus atribuciones, ha dedicado especial atención a los problemas que plantea el nacimiento de nuevos Estados y al desarrollo del derecho internacional en materia de sucesión de Estados. Se produjeron divergencias de opinión con respecto a algunos problemas y el futuro Relator Especial tendrá que considerar si deben ser estudiadas las cuestiones controvertidas.

11. El Sr. VERDROSS, después de felicitar por su labor al Presidente y al Presidente provisional de la Subcomisión, dice que se limitará a dos comentarios. Primero, piensa que el futuro trabajo deberá limitarse a la sucesión de Estados, sin ocuparse de la sucesión de gobiernos, porque cuando se produce un cambio de gobierno no cambia la personalidad internacional del Estado, ni tampoco sus derechos y obligaciones. El problema de la sucesión de un Estado se plantea únicamente cuando el Estado deja de existir o cuando un territorio pasa de un Estado a otro. Cuando hay sucesión a consecuencia de una revolución, sin duda pueden presentarse problemas análogos, pero la analogía es remota y tales casos deben estudiarse separadamente.

12. En segundo lugar, hace resaltar que el problema de la sucesión de Estados, que fue incluido en el programa de la Comisión a propuesta suya, es el más discutido en el derecho internacional general, ya que no existe al respecto una práctica continua. Los casos que se han prestado son tan diversos que es difícil encontrar normas generales, aunque también es cierto que no hay muchas normas establecidas en derecho internacional. El futuro Relator Especial y la Comisión habrán de ocuparse por tanto, en esta materia más que en otras, de *lege ferenda* y tendrán que buscar soluciones razonables que respondan a las necesidades de la moderna sociedad internacional.

13. El Sr. EL ERIAN dice que en el curso de las sesiones de la Subcomisión expresó ya sus opiniones sobre el tema de la sucesión de Estados; ahora se limitará a comentar brevemente el trabajo de la Subcomisión. Especialmente satisfactorio y alentador es comprobar que la Subcomisión logró acuerdo unánime en todas las cuestiones, salvo en la del realce de ciertos principios y en otra de procedimiento. Entiende que las conclusiones de la Subcomisión no constituyen, por citar las palabras de Sir Humphrey Waldock en el debate acerca del informe de la Subcomisión sobre responsabilidad de los Estados, «instrucciones rígidas para la labor del futuro Relator Especial, sino más bien orientaciones generales» (686.^a sesión, párr. 41). Añadió Sir Humphrey que, según su propia experiencia, el examen detallado de un problema puede revelar aspectos no previstos inicialmente. Esto es también aplicable al informe sobre la sucesión de Estados. Todos se dan cuenta de que el informe de la Subcomisión es sólo un estudio provisional y que para dar forma definitiva al trabajo habrá que esperar a que se haya hecho un examen más detallado del asunto.

14. Celebrará que el Sr. Lachs, Presidente de la Subcomisión para la sucesión de Estados, sea nombrado Relator Especial.

15. El Sr. AGO felicita a la Subcomisión por el excelente informe presentado a la Comisión y dice que este trabajo preparatorio facilitará las deliberaciones futuras de la Comisión. En el momento actual no es posible examinar detalladamente el programa de trabajo, por lo que se limitará a indicar cuáles han sido algunas de sus primeras reacciones al leer el informe.

16. Aprueba totalmente todo lo que se refiere al alcance del tema y al método para estudiarlo, así como a la necesidad de prestar atención especial a los problemas que se plantean a causa del nacimiento de un número impresionante de nuevos Estados. El problema de la sucesión de Estados, por lo que se refiere a su alcance, no ha sido nunca tan importante como en la época actual. Sin embargo, no puede suscribir totalmente la opinión del Sr. Verdross. El problema, tal como se plantea ahora, quizá no difiera mucho de como se planteó en épocas anteriores.

17. No está totalmente seguro, en efecto, de que haya habido algún período histórico en que no se hayan planteado en absoluto problemas de sucesión de Estados. La historia de los dos siglos últimos registra continuos

cambios territoriales, y apenas ha habido un período prolongado sin que se planteara algún problema de sucesión de Estados. Por ello, antes de afirmar que la tarea de la Comisión es principalmente de *lege ferenda*, es preciso estudiar detalladamente la práctica en el pasado. Le complace, por lo tanto, que la Comisión haya propuesto que la Secretaría prepare un resumen provisional de la práctica de los Estados, que mostrará cuáles son las principales características de la situación actual. La Comisión podrá hacer entonces lo que sea necesario en cuanto a la formulación de nuevas normas jurídicas.

18. Respecto de los problemas de prioridad, aprueba la recomendación de la Subcomisión, pero insiste en la necesidad de que se eviten duplicaciones; cita dos ejemplos: el apartado b) del párrafo 15 del informe, *ratione materiae*, menciona los daños y perjuicios, que en realidad pueden constituir un problema de sucesión entre Estados en relación con una cuestión de responsabilidad internacional. Por otra parte, al aplicar las normas que rijan la sucesión de Estados pueden producirse infracciones de las obligaciones internacionales concernientes a la sucesión de Estados, que quizá originen problemas de responsabilidad. Dada la relación entre los dos temas, aplaude la propuesta de la Subcomisión de que los dos relatores especiales colaboren estrechamente.

19. El párrafo 13, titulado plan general, parece abarcar todo el problema, pero es discutible el orden de los epígrafes, especialmente en cuanto al i) y al ii). Comprende que por razones prácticas se haya mencionado en primer lugar la sucesión en materia de tratados, pero desde un punto de vista sistemático, el problema de la sucesión en los derechos y en los deberes que resultan de normas generales de derecho internacional debería tener prioridad. Además, puede ser aconsejable que, en una etapa ulterior, se distinga entre la sucesión en lo que respecta a los derechos y obligaciones derivados de normas generales y la sucesión en lo que respecta a los derechos y obligaciones derivados de fuentes especiales, como, por ejemplo, una decisión internacional.

20. En la división detallada del tema hay varias sugerencias muy interesantes, pero también éstas deben ser consideradas como de carácter muy general y provisional.

21. En cuanto al origen de la sucesión, apartado a) del párrafo 15, cabe preguntarse si en verdad hay que enunciar alguna norma; lo que se necesita es una descripción teórica y sistemática de las diferentes hipótesis en que la sucesión puede producirse.

22. También hay que formular algunas reservas con respecto al apartado *ratione materiae*, en el que la enumeración comienza con los «tratados», lo que no responde muy bien a una distinción basada en el objeto de los derechos y obligaciones de que se trata.

23. Hay problemas sucesorios que se refieren a la sustitución de un Estado por otro en cuanto a los derechos y deberes de carácter verdaderamente internacional, pero otros se refieren más bien al orden jurídico del nuevo Estado: bienes públicos, nacionalidad, etc. La distinción debe hacerse con mayor claridad.

24. En el apartado *d)* del párrafo 15, que se refiere a los efectos territoriales, se establece una distinción poco precisa; probablemente se aclarará en el curso del debate.

25. Sir Humphrey WALDOCK dice que no desea en la fase actual hacer ninguna observación sobre los detalles del excelente informe que acaba de ser presentado, informe que da a la Comisión la seguridad de que podrá realizar un trabajo satisfactorio sobre un tema sumamente difícil.

26. Coincide con el Sr. Ago en que la Comisión no debe, al comienzo de su labor, tratar de convencerse de que se ocupa de un tema totalmente distinto de lo que ha sido en el pasado. Es muy abundante la práctica anterior sobre sucesión de Estados y los problemas fundamentales con que ahora hay que enfrentarse son los mismos que antes. Naturalmente, existen algunos aspectos nuevos y un nuevo espíritu en las relaciones internacionales, lo que debe tenerse en cuenta al enunciar los principios de la sucesión de Estados, pero sería erróneo considerar que lo que sucedió en el pasado no guarda ya relación con el tema.

27. Los temas de la sucesión de Estados y del derecho de los tratados se superponen en varios puntos. Uno de ellos es la cuestión de la extinción de un Estado; no es probable que esta cuestión plantee grandes problemas. Otro es el de los artículos relativos a la aplicación de los tratados que ha de presentar él mismo a la Comisión en el próximo período de sesiones, especialmente las disposiciones sobre la aplicación territorial de los tratados, que tienen relación con la sucesión de Estados. Entiende que a los efectos de su próximo informe, igual, por supuesto, que en el informe que ha presentado en el actual período de sesiones, ha de reservar para el Relator Especial sobre la sucesión de Estados todos los problemas relacionados fundamentalmente con ese tema.

28. No obstante, existen algunos puntos en los que es necesaria la coordinación. Por ejemplo, tiene entendido que la Subcomisión para la sucesión de Estados y su Presidente consideraron que, respecto de la sucesión de Estados, podía ser necesario establecer una distinción entre las diversas clases de tratados, distinción que hasta ahora ha tratado de evitar la Comisión. Por lo tanto, es necesaria cierta coordinación, si se quiere que los informes sobre ambos temas no estén en desacuerdo.

29. La Comisión habrá de ordenar también su futuro programa, a fin de tomar en cuenta la posibilidad de tener que adoptar decisiones en materia de sucesión en los tratados antes de haber terminado su labor sobre el derecho de los tratados; pero hay tiempo suficiente a este propósito, ya que presentará su nuevo informe en el próximo período de sesiones y transcurrirá algún tiempo antes de que se reciban las observaciones de los gobiernos. Es conveniente que en el problema de la sucesión en los tratados se llegue mientras tanto a una etapa avanzada antes de adoptar una decisión acerca del informe sobre el derecho de los tratados.

30. El informe presentado a la Comisión es un documento valioso que será de gran ayuda para cuantos

se interesan por el tema de la sucesión de Estados y proporcionará una excelente base para la labor de la Comisión.

31. El Sr. BARTOŠ dice que se ha contado entre los miembros de la Subcomisión y ha participado en la preparación de su informe, que aprueba sin reservas. No obstante, desea hacer unas breves observaciones sobre la controversia entre el Sr. Verdross y el Sr. Ago. Es cierto que la *historia magistra vitae est*, pero tanto en la historia como en todas las ciencias sociales las normas no son siempre absolutas, en vista del cambio constante de las circunstancias y condiciones. No pueden ignorarse las realidades, pero el orden internacional, el *ius cogens*, se han modificado de tal manera que ya no pueden aceptarse como única guía las opiniones heredadas del siglo XIX y de principios del XX en su totalidad.

32. Es cierto que la emancipación de la América Latina y la unidad de Italia y de Alemania, así como la disolución de los imperios austro-húngaro y otomano, han aportado tantos ejemplos y tantas soluciones en relación con la sucesión de Estados que no es posible ignorarlas. Por otra parte, las que en un principio fueron meras aspiraciones políticas se han convertido después en normas de derecho. Por ejemplo, el principio de las nacionalidades se ha transformado en el derecho a la autodeterminación. Análogamente, la continuidad y las modificaciones del orden social fueron antes aspectos de la doctrina de los derechos adquiridos. En nuestros días la situación política y social es tal que, sin abandonar lo que la práctica ha confirmado, hay que elaborar normas y soluciones congruentes con la realidad. Por ello, el futuro Relator Especial y la Comisión, en sus estudios del tema de la sucesión de Estados, tendrán que dedicarse ampliamente a elaborar disposiciones para el desarrollo progresivo del derecho internacional.

33. En sus propias intervenciones en la Subcomisión se ha referido a los tratados sólo en su relación con la emancipación de los pueblos coloniales, pero el Relator Especial y la Comisión se enfrentarán también con otros problemas más amplios, tanto jurídicos como políticos; y su tarea no será fácil. Naturalmente, lo primero que habrá de hacerse es estudiar el pasado, aunque sólo sea para descubrir hasta qué punto son aún válidas sus enseñanzas, o hasta qué punto es necesario prescindir de ellas para satisfacer las necesidades reales de la actual comunidad internacional.

34. El Sr. YASSEEN, después de felicitar a la Subcomisión por su informe, que ha de constituir la base para la labor del futuro Relator Especial, dice que desea hacer sólo algunas observaciones de carácter general. En el informe se sugiere muy acertadamente que debe diferenciarse la sucesión de Estados de la sucesión de gobiernos. Igualmente acertado es pedir al Relator Especial que estudie el importante problema de la sucesión en los tratados.

35. Como consecuencia del fenómeno de la descolonización y de la emancipación de los pueblos en general, el tema de la sucesión de Estados ha adquirido máxima importancia. Es discutible si las normas relativas a este tema deben fundamentarse únicamente en la práctica

existente o si también hay que tener en cuenta las nuevas condiciones. Como ha dicho el Sr. Bartoš, hay algunas normas que requieren investigación y confrontación, aunque sólo sea para determinar si todavía son aplicables. No obstante, difícilmente pueden aplicarse sin modificaciones al nuevo fenómeno normas aplicadas en situaciones del pasado. La descolonización presupone una parte fuerte y una parte débil. El hecho es que en nuestros días el derecho internacional ya no es lo que fue en el pasado y un Estado poderoso no puede imponer su voluntad, porque está obligado a respetar los principios establecidos en la Carta de las Naciones Unidas. La fuerza ya no es un instrumento legítimo de la política nacional.

36. Cabe preguntarse si la Comisión debe proponerse la redacción de una convención multilateral o elaborar un código relativo a la sucesión de Estados. Es preferible una convención, pues así se defienden los intereses de los Estados más débiles, anteriormente colonias y territorios bajo mandato o protectorados.

37. La sucesión de Estados, especialmente en los casos de descolonización o de emancipación de los pueblos, puede dar origen a tratados desiguales concertados entre partes que son desiguales de hecho y de derecho. Esta desigualdad queda revelada por estatutos jurídicos diferentes como los que existen entre un colonizador y una colonia, un mandatario y un territorio sometido a mandato o una Potencia protectora y un protegido. Una convención general sobre sucesión de Estados debe impedir sobre todo que esta desigualdad dé lugar al abuso o a la explotación del débil por medio de un tratado bilateral.

38. El Sr. de LUNA dice que se ha producido un cambio significativo en la naturaleza del problema de la sucesión de Estados y de gobiernos. Los Estados de América Latina, por ejemplo, al alcanzar su independencia no adoptaron una política internacional totalmente distinta en su concepción de la del antiguo estado metropolitano; en otras palabras, aceptaron el mismo concepto del derecho internacional que entonces prevalecía.

39. Pero en los tiempos modernos la situación es distinta, pues el derecho internacional se ha hecho universal y como ha dicho el Sr. Yasseen, la emancipación de los nuevos Estados ha provocado un nuevo fenómeno: el reconocimiento del principio de la igualdad de soberanía de los Estados, del derecho de autodeterminación que, entre paréntesis, tiene orígenes más antiguos, del derecho a los recursos naturales y a la independencia económica, de la proscripción de la guerra y de la noción de la coexistencia pacífica. Cuando la Sexta Comisión pretendió discutir en 1961 la coexistencia pacífica, gran número de Estados rehusaron aceptar el término que a su juicio tenía matices políticos indeseables. Pero la situación ha cambiado ahora. El derecho internacional tiende claramente hacia la justicia social entre todas las naciones. Por supuesto, no todo debe rechazarse en el antiguo derecho de la sucesión de Estados, que siguió las normas sucesorias del derecho privado porque el Estado se consideraba como propiedad del monarca. Pero hay que clarificar las normas nacientes, todavía inciertas; y no debe haber vacilaciones al proponer

normas que pueda necesitar en el futuro la comunidad internacional. Ambas cosas deben enjuiciarse conforme a un criterio que refleje los intereses de la comunidad internacional.

40. El PRESIDENTE, interviniendo como miembro de la Comisión, felicita a los miembros de la Subcomisión por sus valiosos memorandos que han ayudado a preparar un admirable informe. Expresa su especial interés por el método de trabajo adoptado por la Subcomisión, que resultará útil, no sólo para la Comisión, sino para los estudiosos en general.

41. Conviene en que debe darse prioridad al problema de la sucesión de Estados en los tratados; a este respecto, el excelente estudio del Sr. Bartoš suscita muchas reflexiones. No obstante, desea hacer una advertencia basada en la experiencia de la América Latina. Es comprensible que la reacción inicial de un Estado recién llegado a la independencia sea la de repudiar abiertamente todos los tratados en que era parte la antigua metrópoli. Pero después de un siglo de independencia, en la América Latina se ha ido percibiendo que no toda la herencia de los tratados era perjudicial; muchos de los tratados concertados por el antiguo imperio español con otros Estados, a fin de proteger sus posesiones, son ahora invocados por los propios países de la América Latina, con objeto, por ejemplo, de confirmar derechos históricos sobre aguas, ríos, territorios y otras formas de dominio del Estado. Ignora si se dan las mismas circunstancias en los nuevos Estados, pero de ser así, la experiencia de la América Latina constituye un aviso contra la total repudiación.

42. Al adoptar el informe que se le presenta, la Comisión aprobará, como en el caso de la Subcomisión para la Responsabilidad de los Estados, tanto el método de trabajo como el alcance del tema y el criterio establecido, sin prejuzgar ninguna cuestión sustantiva.

43. Confía en que, después de que el Presidente de la Subcomisión haya intervenido para terminar el debate, se pida a la Comisión que designe el Relator Especial para este tema.

44. El Sr. LIANG, Secretario de la Comisión, se congratula de la importancia que la Subcomisión ha concedido a la aportación que la Secretaría puede hacer a la labor codificadora del derecho relativo a la sucesión de Estados. Como puede apreciarse en la sección II del informe de la Subcomisión, se ha encargado a la Secretaría que prepare para el 16.º período de sesiones, a ser posible: en primer lugar, una nueva exposición analítica del material proporcionado por los gobiernos; en segundo lugar, un documento de trabajo sobre la práctica de los organismos especializados y de otras organizaciones internacionales; y en tercer lugar, una versión revisada del Resumen de las Decisiones de los Tribunales Internacionales respecto de la Sucesión de Estados (A/CN.4/151).

45. Por lo que se refiere al primero de esos puntos, hasta ahora sólo doce gobiernos han aportado el material solicitado por la Secretaría a raíz de la discusión preliminar sobre la sucesión de Estados en el 14.º período de sesiones; y dos gobiernos contestaron que nada

tenían que enviar. El plazo para la entrega de dicho material termina el 15 de julio y se ha propuesto en la Subcomisión que se envíe una nota recordatoria a los gobiernos que todavía no han contestado.

46. Se ha acometido ya la labor sobre el segundo punto indicado y confía que esté terminada para el próximo período de sesiones; pero la tarea lleva consigo una copiosa correspondencia y una labor de comprobación que requerirán mucho tiempo.

47. Coincide con el Sr. Ago en que para estudiar la sucesión de Estados es menester reunir material sobre la práctica de los Estados, labor que debe ser realizada por la Secretaría. No obstante, es conveniente tener en cuenta la indicación que John Bassett Moore hace en la introducción a su *Digest of International Law*¹, de que la práctica de los Estados no es tan concreta como se podía esperar. Moore advierte a sus lectores que no tomen todo cuanto figura en su *Digest* como práctica de los Estados y señala que es necesario distinguir cuidadosamente entre el testimonio de la práctica de los Estados y la práctica misma.

48. No será posible será abarcar en un resumen toda la materia, si se espera un análisis bastante completo, por lo que el Relator Especial habrá de informar a la Secretaría del alcance que se propone dar al informe.

49. El Sr. LACHS, en nombre de la Subcomisión, agradece a la Comisión sus observaciones elogiosas sobre el informe. Como el Sr. Ago ha puesto en duda el acierto del orden de prioridades propuesto en el párrafo 13, tal vez deba darle seguridades de que el problema ha sido debatido extensamente en la Subcomisión y las conclusiones adoptadas son resultado de un examen cuidadoso.

50. Quizá la cuestión de las consecuencias de los instrumentos internacionales para los Estados y otros beneficiarios, indicada por el Sr. Ago, no haya sido adecuadamente tratado, pero ciertamente se ha planteado en la Subcomisión y se ha tenido presente en los debates.

51. Las críticas a la clasificación de materias, en especial el apartado a) del párrafo 15, han sido quizá suscitadas por la suposición errónea de que la Subcomisión ha intentado establecer principios en ese apartado, cuando todo lo que se ha hecho es enumerar ciertas situaciones que han de ser examinadas.

52. Se ha criticado la inclusión de los tratados en el apartado b), fundándose en que no encajan adecuadamente entre las materias mencionadas, pero los tratados pueden ser considerados tanto desde el punto de vista formal como desde el punto de vista sustantivo. Dicha crítica le induce a señalar que es imposible evitar alguna superposición en cualquier clase de clasificaciones; al parecer, no hay modo de escapar al reproche de repetición o de omisión; no debe mirarse con excesivo rigor la lista del apartado b). Las mismas consideraciones son aplicables al apartado d) respecto del cual el Sr. Ago ha contestado a su propia pregunta; la finalidad del estudio es examinar los efectos de la sucesión desde el punto de vista territorial.

53. Ha sido conveniente oír las observaciones de los dos Relatores Especiales más directamente interesados, el Sr. Ago y Sir Humphrey Waldock, que habrán de trabajar en estrecha colaboración con el Relator Especial que se designe para la sucesión de Estados. Tiene mucha razón Sir Humphrey Waldock al estimar que debe planearse algún calendario, especialmente para aquellas partes de sus respectivos informes que tratan en parte el mismo tema, si bien desde distinto punto de vista.

54. Le satisface que se haya mencionado la importante relación existente entre la práctica de los Estados y la codificación y el desarrollo progresivo, cuya pertinencia es indudable respecto de todas las demás materias de que trata la Comisión. Debe hacerse un uso adecuado de las enseñanzas de la historia, sean remotas o recientes, pero sin proyectarlas en el porvenir; y así como deben ser excluidas las normas provenientes del pasado que no sean adecuadas para las necesidades contemporáneas, tampoco conviene codificar las que aún no tienen madurez suficiente.

55. Cree que el párrafo 8 del informe de la Comisión proporciona suficiente orientación; para llegar a ello la Subcomisión se ha visto muy ayudada por el interesante y valioso documento del Sr. Castrén (A/CN.4/SC.2/SP.4). Naturalmente, la Subcomisión sólo ha formulado una serie de principios orientadores que inevitablemente habrán de reajustarse a medida que avance el trabajo y no se trata de restringir la libertad del Relator Especial. En general, parece ser que los miembros de la Comisión aprueban esos objetivos y sus observaciones se han encaminado principalmente a ampliar o a precisar más el esquema de trabajo propuesto por la Subcomisión.

56. Como únicamente doce gobiernos han contestado al cuestionario de la Secretaría, propone que se amplíe el plazo el 1.º de enero de 1964, pues en otro caso los gobiernos pueden considerarse exonerados de la obligación de proporcionar material.

57. El Sr. AMADO se muestra satisfecho del rigor científico del informe del Sr. Lachs y de los memorandos presentados por algunos miembros de la Comisión. Los autores de esos documentos se han mantenido dentro de los límites impuestos por su conocimiento de los hechos y no han cedido a la tentación, de la que hay signos ocasionales desde que se creó la Comisión, de dejarse influir por consideraciones éticas o buenos propósitos.

58. El informe tiene por objeto dar cuenta de la situación actual de la doctrina y de la práctica de los tribunales. La tarea no ha sido fácil; por ejemplo, el memorando presentado por el Sr. Bartoš demuestra la complejidad de la teoría.

59. El problema de la sucesión de Estados y de gobiernos se plantea tanto entre el Estado sucesor y el Estado al que ha sucedido cuanto en las relaciones del Estado sucesor con terceros; éste es el aspecto más importante de la cuestión desde el punto de vista del derecho internacional.

60. En la época actual el problema está determinado primordialmente por la conmoción histórica de la des-

¹ Washington, Government Printing Office.

colonización y del nacimiento de nuevos Estados. Cuando el Brasil se hizo independiente, la vida internacional era menos compleja. Hasta entonces los Estados Unidos no intervenían todavía para nada en la política internacional, cuyos actores principales eran Francia e Inglaterra. Pero ahora, cuando aún no ha terminado el proceso de descolonización, se plantea un problema enteramente distinto a cualquiera que intente codificar las normas jurídicas que rigen ese nuevo fenómeno. Hay que buscar normas que se adapten a las nuevas situaciones de hecho y no se opongan a las normas del derecho internacional clásico; debe elaborarse un sistema que puedan aceptar los Estados; y para esta tarea confía en la Comisión y en sus relatores. Por ahora todo se reduce a redactar un índice de materias, una lista de cuestiones que se deben tratar. El estudio ha de ser de alcance limitado, y el primer informe debe, por lo tanto, tener carácter preliminar y determinar las etapas en que han de desarrollarse los trabajos.

61. Hay otra cuestión de orden práctico; es difícil comprender cómo es posible que los Relatores Especiales mantengan estrecha relación y coordinen sus actividades a fin de evitar toda duplicación de esfuerzos, según se recomienda en los párrafos 11 y 12 del informe. Es dudoso que tales consultas sean posibles en la práctica.

62. El PRESIDENTE dice que del informe de la Subcomisión se desprende claramente que no tiene por objeto prejuzgar la forma definitiva del estudio del Relator Especial, sino que sólo proporciona a éste algunas orientaciones generales que bastarán por ahora. Es de suponer que toda la coordinación necesaria entre los Relatores Especiales sobre el derecho de los tratados, la responsabilidad de los Estados y la sucesión de Estados, puede efectuarse por correspondencia o, en caso necesario, mediante reuniones especiales, a ser posible inmediatamente antes de los períodos de sesiones de la Comisión.

63. Propone que, el mismo modo que se ha hecho con el informe de la Subcomisión sobre la Responsabilidad de los Estados, la Comisión apruebe el informe sobre la sucesión de Estados, en la inteligencia de que constituye un programa general de trabajo, sin perjuicio de la actitud de los miembros acerca del fondo de cualquiera de los problemas mencionados en el programa; también propone que ese bosquejo sirva de orientación al Relator Especial, sin obligarle a atenderse a él en todos los detalles.

Así queda acordado.

64. El PRESIDENTE sugiere que, de conformidad con la propuesta del Sr. Lachs, se prorrogue hasta el 1.º de enero de 1964 el plazo hábil para la presentación por los gobiernos de la documentación concerniente a la sucesión de Estados.

Así queda acordado.

65. El PRESIDENTE dice que a la Comisión incumbe designar un Relator Especial para el tema de la sucesión de Estados y de gobiernos. El Sr. Lachs, Presi-

dente de la Subcomisión, ha sido ya mencionado como el miembro más capacitado para emprender esa tarea.

El Sr. Lachs es designado por aclamación Relator Especial para la sucesión de Estados y de gobiernos.

Derecho de los Tratados (A/CN.4/156 y Adiciones)

[Tema 1 del programa] (continuación)

66. El PRESIDENTE invita a la Comisión a examinar el artículo 2, que figura en la sección I del segundo informe del Relator Especial (A/CN.4/156).

ARTÍCULO 2 (PRESUNCIÓN A FAVOR DE LA VALIDEZ DEL TRATADO)

67. Sir Humphrey WALDOCK, Relator Especial, dice que el artículo 2 se explica por sí mismo; teniendo en cuenta que las secciones II y III se refieren a los motivos por los que un tratado puede ser considerado como inicialmente inválido o ulteriormente extinguido, y a causa de los muchos casos de alegaciones unilaterales o injustificadas del derecho a desligarse de un tratado, ha juzgado oportuno establecer al comienzo del texto la presunción siempre favorable a la validez del tratado si éste ha sido negociado, concertado y puesto en vigor de conformidad con las disposiciones estipuladas en la Parte I. En cierta medida el artículo es de índole formal, pero tiene cabida en el proyecto.

68. Nada tiene que objetar a que se omita la palabra « esencial » en el apartado a), ya que el aspecto de la validez de que se trata queda suficientemente explicado por la referencia a la sección II.

69. El Sr. de LUNA, refiriéndose a la expresión « validez esencial » que figura en el apartado a), dice que un tratado puede ser inexistente, nulo o anulable, pero en materia de validez no caben situaciones intermedias: el tratado es válido o no lo es. Un tratado anulable tiene fuerza de obligar mientras no haya sido anulado de conformidad con el procedimiento establecido en las normas del derecho internacional. Por consiguiente, propone que se suprima el adjetivo « esencial ».

70. El Sr. CASTREN estima que el artículo 2 es innecesario. Supone que el Relator Especial ha pretendido, pensando en la inviolabilidad de los tratados, establecer una presunción en favor de la validez de los tratados, como ha explicado en el comentario; pero nadie discute que la validez de los tratados sea la regla y la invalidez una rarísima excepción. Además, la norma establecida en el artículo 2 se ve seguidamente debilitada por las dos excepciones incluidas en los apartados a) y b). A su juicio, basta con que la presunción en favor de la validez de los tratados sea mencionada en la introducción de la Parte II.

71. El Sr. VERDROSS opina que la redacción del artículo 2 es demasiado tímida. Si un tratado no carece de validez esencial y no ha dejado de estar en vigor con arreglo a las normas establecidas en la sección III, se deduce que es válido. Es difícil hablar entonces de

«presunción» en favor de la validez. Si se desea mantener este artículo, se debe afirmar explícitamente que tales tratados son válidos.

72. El Sr. CADIEUX propone una solución intermedia: se debe mantener únicamente la primera parte del artículo, que establece la presunción de validez, y suprimir toda referencia a las circunstancias en que puede ser impugnada la validez del tratado.

73. El Sr. YASSEEN cree que el artículo 2 no es necesario, pues lo que en él se dice se deduce claramente de las normas ya aceptadas por la Comisión.

74. El Sr. TUNKIN dice que el artículo 2 es innecesario. Un tratado es válido o no lo es, y no puede hablarse de presunción, que es una proposición digna de figurar en una tesis de lógica y no en una serie de normas jurídicas. A ello puede hacerse referencia en el comentario.

75. El PRESIDENTE interviene como miembro de la Comisión para decir que le resulta difícil admitir que el principio de validez pueda ser definido como una presunción, concepto que en el derecho civil se refiere a normas que permiten prescindir de la prueba. Por consiguiente, es partidario de suprimir el artículo.

76. Sir Humphrey WALDOCK, Relator Especial, dice que tal vez el artículo no esté bien redactado y que debe mencionarse también la sección IV, que trata del procedimiento para determinar la invalidez; sin embargo, su propósito ha sido indicar que debe soportar la carga la parte que desee impugnar la validez del tratado. Es cierto que algunas autoridades en la materia han colocado el principio *pacta sunt servanda* al comienzo de sus estudios sobre el derecho de los tratados, pero el lugar adecuado para un artículo sobre ese tema sería su tercer informe sobre la aplicación de los tratados.

77. El Sr. ROSENNE comparte el deseo del Relator Especial de que dicho artículo sea incluido en el proyecto a fin de conseguir el adecuado equilibrio.

78. El Sr. AMADO dice que el argumento aducido por el Sr. Rosenne no le convence de la utilidad del artículo 2. Ese artículo declara una perogrullada y, además, el concepto de presunción puede resultar peligroso en derecho. Sin embargo, elogia al Relator Especial por su escrupulosidad, pues se ha considerado obligado, en su afán de no omitir nada, a incluir un artículo sobre este punto en su proyecto.

79. El Sr. GROS dice que la segunda declaración del Relator Especial le ha convencido plenamente de la utilidad del artículo 2. Si la Comisión hubiera examinado los artículos en su orden lógico y, por tanto, el artículo 2 después del artículo 1, en que figuran las definiciones, habría parecido perfectamente natural formular un principio esencial una vez adoptadas las definiciones. Aun desechando la idea de presunción, la Comisión habría considerado natural formular la regla de que un tratado obliga a las partes a reserva de las disposiciones especiales relativas a la validez sustantiva y de las condiciones de extinción de los tratados previstas en los artículos siguientes. Como ha manifestado el

Relator Especial, tal vez sea necesario recordar algunas verdades obvias, aunque las conozcan bien los miembros. Por consiguiente, es partidario de mantener el artículo 2, si se sustituyen las palabras «se presumirá válido y» por la palabra «será».

80. El Sr. BRIGGS dice que le han convencido los argumentos formulados por el Relator Especial y por el Sr. Gros de que debe mantenerse parte del contenido del artículo 2; pero, como el primero ya ha indicado, debería hacerse en él referencia a la sección IV. No le parece, después de leer el artículo 2, que la validez esté supeditada a una presunción, como por lo visto opina el Presidente.

81. El Sr. de LUNA apoya las observaciones del Sr. Gros y del Sr. Briggs. La Comisión puede pedir al Comité de Redacción que redacte de nuevo el artículo 2, teniendo en cuenta el debate. Respecto a la sugerencia de suprimir un artículo que expresa un principio axiomático, al menos para los miembros de la Comisión, dice que en todos los códigos figuran diversas normas axiomáticas que de todos modos han de ser formuladas para colmar lagunas. La experiencia muestra también que por axiomática que una verdad parezca, todavía puede suscitar controversias. Después de todo, la mala fe no siempre está ausente en las relaciones internacionales.

82. El Sr. PAL dice que, o se traslada a la sección IV el contenido del artículo 2, o se ha de suprimir toda referencia a una presunción.

83. El Sr. TUNKIN dice que si no suprime el artículo 2, no queda otro recurso para la Comisión que enunciar el principio *pacta sunt servanda*, en cuyo caso el artículo 2 podría decir: «Todo tratado concertado y puesto en vigor conforme a las disposiciones de la Parte I será válido y obligatorio para las partes, a menos que, etc.». Habría que modificar también el título como sigue: «Fuerza de obligar de los tratados».

84. Sir Humphrey WALDOCK, Relator Especial, dice que el artículo 2 no tiene que ver con el principio *pacta sunt servanda*, en virtud del cual las partes quedan obligadas a aplicar el tratado. Existen varios supuestos en los que un tratado válido y en vigor no necesita ser aplicado. Tales casos podrían encontrar cabida en su próximo informe.

85. El Sr. AMADO dice que el artículo 2 expresa en realidad que el derecho internacional de los tratados se rige por la norma *pacta sunt servanda*. Pero ¿por qué formular un principio tan evidente? Si no se suprime el artículo 2, ya que varios miembros desean que se mantenga, propone que por lo menos se aplase la decisión al respecto hasta el próximo período de sesiones.

86. El Sr. TUNKIN dice que podría aceptar el artículo 2 si estuviera redactado de tal modo que expresase que un tratado válido y en vigor es obligatorio y debe ser cumplido por las partes.

87. El Sr. TSURUOKA apoya la propuesta del Sr. de Luna; estima que se trata principalmente de un problema de redacción.

88. El PRESIDENTE sugiere que se remita al Comité de Redacción el artículo 2 para que lo redacte de nuevo. Luego, a base del nuevo texto, podrá la Comisión resolver de modo definitivo si ha de mantenerse o no el artículo.

Así queda acordado.

Se levanta la sesión a las 12.40 horas.

703.^a SESION

Miércoles 19 de junio de 1963, a las 10 horas

Presidente: Sr. Eduardo JIMÉNEZ de ARÉCHAGA

Derecho de los Tratados (A/CN.4/156 y Adiciones)

[Tema 1 del programa] *(continuación)*

1. El PRESIDENTE invita a la Comisión a reanudar el examen del artículo 14, que figura en la sección II del segundo informe del Relator Especial (A/CN.4/156).

ARTÍCULO 14 (CONFLICTO CON UN TRATADO ANTERIOR) *(Reanudación del debate de la 687.^a sesión)*

2. Sir Humphrey WALDOCK, Relator Especial, dice que, a juzgar por el anterior debate acerca del artículo 14, la Comisión parece estar dispuesta a aceptar el criterio de que el conflicto con un tratado anterior plantea cuestiones de prioridad más que de nulidad. Algunos miembros han estimado que el artículo 14 corresponde a la Parte III del informe, ya que trata de la interpretación de los dos tratados, y que debe ser examinado en el próximo período de sesiones.

3. Aprecia los motivos que han llevado al Sr. Tunkin a afirmar que el artículo 14 no llega a abarcar un tipo especial de tratados, alguna de cuyas disposiciones podría tener carácter similar al *jus cogens*, mencionando como ejemplo el reciente acuerdo sobre la neutralidad de Laos¹. Este tipo de tratado ha sido mencionado en el comentario pero, según ha indicado, más que suscitar la cuestión de la nulidad, plantea el problema de que las partes pretendan limitar de algún modo su capacidad de concertar en lo futuro acuerdos sobre un asunto determinado, por ejemplo la neutralización de un territorio o parte de territorio.

4. Después de haber aplazado la Comisión el estudio del artículo 14, el Sr. Pal y el Presidente propusieron conjuntamente una enmienda al apartado a) del párrafo 2, a fin de que se le añada lo siguiente:

«Sin embargo, si el tratado posterior entraña necesariamente que las partes en él tengan que proceder de modo directamente contrario a las obligaciones que asumieron en virtud del tratado anterior frustrando así el objeto y la finalidad de este tratado, las partes

en el tratado anterior cuyos intereses sean gravemente menoscabados podrán invocar la nulidad del tratado posterior.»

5. Se trata de una enmienda sustantiva y modificaría considerablemente el artículo 14 al introducir la posibilidad de anular el segundo tratado. Por otra parte, su aplicación no se limita a un tipo especial de tratado. Una excepción tan general a la disposición que figura en el apartado a) del párrafo 2 parece peligrosamente amplia, ya que se extendería, por ejemplo, a los tratados comerciales ordinarios. Por seductora que resulte la idea de que algunos conflictos pueden entrañar la nulidad, se pregunta si es posible aceptarla en la etapa actual. Parece justo decir que la enmienda se extralimita de las disposiciones de la Carta, que establecen únicamente la primacía de la Carta sobre otros tratados, pero no la anulación de esos tratados en caso de conflicto con la Carta.

6. La Comisión debe intentar resolver si es inherente al conflicto entre dos tratados suscitar una cuestión de prioridad. De considerarse así y cuando el tratado posterior viola las obligaciones contraídas en virtud del anterior, se suscita una cuestión de responsabilidad; sin embargo, el tratado posterior, por lo que respecta a las partes en él, no será anulado mientras no se oponga al *jus cogens*. En virtud del artículo 14, en su forma actual, las partes en el tratado posterior siguen obligadas a ejecutar el primero respecto de todas aquellas partes en él que no lo sean en el tratado posterior.

7. El Sr. PAL explica que con esa enmienda, redactada en términos prudentes, se pretende hacer frente a aquellos casos en que el tratado anterior no sólo entra en conflicto con el posterior, sino en que la ejecución del segundo ocasionaría una infracción directa de las obligaciones contraídas en virtud del primero. En esos casos el tratado posterior debe ser considerado como ilícito y de mala fe. Al examinar anteriormente el artículo, citó un párrafo de Oppenheim en apoyo de ese criterio (687.^a sesión, párr. 57).

8. La enmienda debe responder a la alegación hecha por algunos miembros, en un debate anterior, de que en algunos casos el conflicto con un tratado anterior puede suscitar el problema de la licitud del instrumento posterior. Si se acepta esa enmienda, el artículo 14 puede continuar en la sección II.

9. El PRESIDENTE, interviniendo en calidad de miembro de la Comisión, dice que los autores de la enmienda conjunta opinan que el Relator Especial tiene razón al proponer como regla general la validez de los acuerdos *inter se*; la única finalidad de esa enmienda ha sido prever el caso excepcional en que existe deliberada conspiración, a fin de concertar un nuevo tratado en violación del tratado anterior. Se inspira esa enmienda en las disposiciones incluidas en los informes de los dos Relatores Especiales precedentes, pero presenta la novedad de estar redactada no como norma, sino como excepción y, por ello, es de aplicación restringida; queda además sujeta a la condición de que la nulidad del segundo tratado puede ser invocada únicamente por las partes cuyos intereses sean «gravemente menoscabados».

¹ *Command Papers*, H.M. Stationery Office, Londres, Cmd. 9239, págs. 18 y siguientes.