

no ha tenido bastante en cuenta el propio texto del tratado de límites en el que, en muchos casos, se prevé la denuncia en ciertas condiciones. Al dar prioridad a las opiniones minoritarias de ciertos juristas en nombre de la estabilidad, amenaza al principio imperativo de la libre determinación. En ese proyecto de artículo y en ese comentario, el criterio del Relator Especial, tal como está expuesto, se opone a la doctrina llamada de « reivindicación » en virtud de la cual un país recupera la propiedad de un territorio que anteriormente poseía jurídicamente, en particular cuando puede alegar como base el derecho de libre determinación.

70. El objetivo principal es ahora mantener la paz y la estabilidad. Por tanto, el método con que la Comisión ha de enfocar el problema debería estar en conformidad con las opiniones expresadas por el Sr. Cukwurah quien, en una obra reciente titulada *The Settlement of Boundary Disputes in International Law*¹³, declaró que, conforme a la Carta de las Naciones Unidas y a fin de dar a las fronteras el carácter estable y definitivo que deben tener, las controversias internacionales relativas a las fronteras deben resolverse por medios pacíficos. Si no se utilizasen los medios pacíficos creados por la Carta y si los tratados de límites obtuvieran la protección que parece asegurarles el artículo 4, la paz estaría en peligro.

71. El Sr. EUSTATHIADES felicita calurosamente al Relator Especial por su informe y por su exposición oral complementaria. El orador es del parecer, al igual que el Relator Especial y por los mismos motivos, de que la solución de los problemas de sucesión en materia de tratados debe hoy buscarse en la esfera del derecho de los tratados, en vez de en el marco de un derecho general de la sucesión de Estados. Hay que añadir que en materia de sucesión de tratados existen ciertas normas de carácter general comúnmente aceptadas, lo cual no es tan seguro en materia de sucesión de Estados en general. Por otra parte, es un motivo suplementario, además de la competencia de Sir Humphrey y de la conveniencia de repartir el trabajo, que milita a favor de un tratamiento separado.

72. En lo que concierne a la forma del proyecto de artículos, constituirá, en todo caso, un instrumento autónomo, pero tendrá tres destinos posibles. Podrá ir unido, en forma de protocolo, ya sea a la futura convención sobre el derecho de los tratados, ya sea a una convención general sobre la sucesión de Estados, o bien podrá constituir un instrumento totalmente independiente. Si el Relator Especial no se pronuncia formalmente en favor de una de estas soluciones, muestra su preferencia por un protocolo a la convención sobre el derecho de los tratados.

73. Respecto de la cuestión de la sucesión de gobiernos, hay que atenerse a la recomendación de la Subcomisión¹⁴, lo que inducirá al Relator Especial a incluir

en su proyecto ciertas disposiciones relativas a la sucesión de gobiernos, o al menos a destacar ciertas diferencias entre la sucesión de Estados y la sucesión de gobiernos.

74. El problema de los nuevos Estados es quizás menos grave en la esfera de la sucesión en los tratados que en la de la sucesión en general. Por consiguiente, el Sr. Eustathiades aprueba los párrafos 13 y 14 del comentario pero estima, como el Sr. Tabibi, que hay que interesarse por la nueva situación y los problemas planteados por la aparición de nuevos Estados.

75. Huelga decir que es preciso conceder cierta prioridad a la doctrina y a la práctica recientes. El orador considera que las diferencias no son tan grandes que no permitan deducir ciertas reglas comunes.

76. En relación con la afirmación totalmente exacta que figura en el párrafo 16, el Sr. Eustathiades estima que el Relator Especial quizás considere oportuno incluir en su proyecto una cláusula en el sentido de que ninguna disposición de la presente convención afectará a las normas particulares, lo que quizás permitiera evitar que se tenga que buscar la intención política que haya podido conducir a esas soluciones particulares.

77. Pasando a las observaciones orales del Relator Especial, el Sr. Eustathiades pregunta si reserva para una fase ulterior el examen de la diferencia entre tratados bilaterales y tratados multilaterales. Por otra parte, en lo que atañe a la idea de que la sucesión en los tratados se plantea principalmente en el ámbito internacional, mientras que el tema confiado al Sr. Bedjaoui aparece más bien en el plano interno, el orador espera que el Relator Especial desarrolle lo que tan sólo ha esbozado en su exposición oral, o sea, que no se trata del fondo sino de la forma del problema.

78. Por último, la definición de la sucesión de Estados que figura en el artículo 1 del proyecto considera la sucesión desde el punto de vista de los tratados futuros. Quizás sea necesario examinar también el derecho del nuevo Estado o del nuevo gobierno a participar en un tratado existente. Cabe que se halle una fórmula única que abarque las dos hipótesis. En todo caso, se trata de una cuestión que deberá examinarse en una etapa ulterior.

Se levanta la sesión a las 18 horas

966.^a SESIÓN

Martes 2 de julio de 1968, a las 10 horas

Presidente: Sr. José María RUDA

Presentes: Sr. Albónico, Sr. Amado, Sr. Bartoš, Sr. Bedjaoui, Sr. Castañeda, Sr. Castrén, Sr. El-Erian, Sr. Eustathiades, Sr. Kearney, Sr. Nagendra Singh, Sr. Ramangasoavina, Sr. Reuter, Sr. Rosenne, Sr. Tabibi, Sr. Tammes, Sr. Tsuruoka, Sr. Ushakov, Sr. Ustor, Sir Humphrey Waldoock, Sr. Yasseen.

¹³ A. O. Cukwurah, *The Settlement of Boundary Disputes in International Law*, Manchester University Press, 1967.

¹⁴ Véase *Anuario de la Comisión de Derecho Internacional*, 1963, vol. II, pág. 303, párr. 9.

**Sucesión de Estados y de gobiernos:
sucesión en materia de tratados**

(A/CN.4/200 y Corr.1 y Add.1 y 2;
A/CN.4/202)

[Tema 1 *a* del programa]
(continuación)

1. El PRESIDENTE invita a la Comisión a proseguir el examen del informe del Relator Especial relativo al punto *a* del tema 1 del programa (A/CN.4/202).

2. El Sr. CASTRÉN dice que un debate general sobre la base del excelente primer informe presentado por el Relator Especial orientará a la Comisión sobre la manera de tratar el tema y sobre los problemas a los que debe prestar especial atención.

3. En primer lugar, la Comisión puede confirmar su decisión anterior de ocuparse exclusivamente de la sucesión de Estados en materia de tratados, dejando a un lado la sucesión de gobiernos¹. El título del proyecto debería modificarse, pues, en consecuencia.

4. La cuestión del alcance del proyecto es más importante. En los párrafos 9 a 11 del informe, el Relator Especial expone las razones por las que cree que la solución de los problemas de sucesión en materia de tratados debe buscarse más bien en el contexto del derecho de los tratados que en el de un derecho general de sucesión de Estados. Partiendo de esta idea, el Relator Especial presenta una serie de artículos destinados a completar la codificación del derecho de los tratados. El orador no niega la necesidad de proseguir la labor codificadora y acepta *grosso modo* los artículos propuestos. Estima, no obstante, que la Comisión debe ir más lejos y ocuparse de la totalidad del programa aprobado en 1963. Debería estudiar la posibilidad de hacer una codificación en el sentido del desarrollo progresivo del derecho internacional deduciendo ciertas normas generales dentro del marco del derecho de la sucesión en materia de tratados.

5. Las diversas teorías al respecto difícilmente pueden servir de guía a la Comisión y menos todavía facilitar soluciones a los difíciles problemas planteados. Por consiguiente sería mejor atenerse a la práctica, por diversa que ésta sea. Los tratados son la fuente principal, pero no la única, porque también son muy diversos entre sí; asimismo cabría aplicar ciertos principios generales de derecho internacional.

6. La forma del proyecto dependerá de la índole de las normas que se elaboren; esa cuestión puede de momento dejarse en suspenso. El Relator Especial ha propuesto un instrumento independiente en vez de una adición o un protocolo a la futura convención sobre el derecho de los tratados, aun cuando el proyecto se destine únicamente a completar la convención.

7. El Sr. Castrén comparte la opinión expresada por el Relator Especial en el párrafo 14 de su informe sobre la cuestión de los «nuevos» Estados, y a este respecto recuerda el orador a la Comisión las observaciones que

formuló en la 961.ª sesión² sobre el punto *b* del tema 1 del programa. Suscribe asimismo lo dicho por el Relator Especial en los párrafos 15 y 16 de su informe sobre el valor de los precedentes más antiguos y los más modernos, sobre la importancia de los Principios de la Carta de las Naciones Unidas y sobre la distinción que conviene establecer entre la práctica que es mera expresión de una política y la práctica de la que puede deducirse un derecho o una obligación jurídica.

8. Por lo que respecta a los artículos y a los comentarios, el Sr. Castrén hace notar que el párrafo 1 del artículo 1 contiene una referencia al proyecto de artículos sobre el derecho de los tratados. Si el proyecto ha de ser un instrumento independiente, según se expresa en el párrafo 11 del informe, tal vez convendría reproducir los textos pertinentes, en vez de hacer referencia a otros instrumentos internacionales.

9. Está de acuerdo en que las analogías tomadas del derecho nacional deben analizarse con cautela en el derecho internacional, según se dice en el párrafo 4 del comentario.

10. Sin tener a la vista los textos de los demás artículos, el Sr. Castrén no puede decir si son necesarias las disposiciones incluidas en los artículos 2 y 3.

11. En lo que respecta al artículo 4, tanto el texto mismo como el párrafo 1 del comentario indican que el artículo es sencillamente una reserva. No se adopta criterio alguno sobre la cuestión de la permanencia de las fronteras. Por su parte, el orador sigue siendo partidario del importantísimo principio de la estabilidad de las fronteras basadas en un tratado, aunque reconoce la posibilidad de excepciones en situaciones especiales. Sin embargo, esas excepciones tienen su origen fuera del ámbito de la sucesión de Estados. En el párrafo 2 del comentario, el Relator Especial dice que «las fronteras establecidas mediante tratados no deben ser afectadas por el mero hecho de una sucesión» y, más adelante, que la norma «no se refiere a la aplicación del principio de la libre determinación en ningún caso dado». En el párrafo 3 del comentario, el Relator Especial señala que la sucesión respecto de los tratados de «carácter local» es una cuestión controvertida; el Sr. Castrén, por su parte, está conforme en que esos tratados se estudien más adelante.

12. El Sr. REUTER quiere aprovechar la presente oportunidad, que es la primera que se le ofrece, para felicitar calurosamente al Relator Especial. Aparte de sus superiores conocimientos, Sir Humphrey ha procedido siempre al servicio de la Comisión con suma seriedad, modestia y cortesía y ha procurado conciliar las opiniones de sus colegas más que imponer las suyas propias.

13. En cuanto al fondo del informe, el Sr. Reuter prescindirá por el momento de las cuestiones de detalle, aunque está de acuerdo con el Sr. Castrén en que la Comisión debe limitarse a la sucesión de Estados, sin perder de vista que hay mucho que decir sobre el artículo 4 concretamente. A su juicio, el punto esencial es el de cómo se va a articular el futuro proyecto en

¹ Véase *Anuario de la Comisión de Derecho Internacional, 1963*, vol. II, pág. 262, párr. 57.

² Párrs. 2 y s.s.

relación con los dos temas fundamentales que en él se combinan: la sucesión de Estados y el derecho de los tratados.

14. Si la Comisión ha resuelto estudiar por separado los problemas de la sucesión de Estados en materia de tratados, ha sido sobre todo, al parecer, con la esperanza de llegar a examinar unos cuantos artículos en el actual período de sesiones. El tema viene a ser una prolongación muy natural de las cuestiones examinadas en relación con el derecho de los tratados. Sin embargo, las opiniones expresadas por el Relator Especial en su informe, especialmente en el párrafo 9 y en los párrafos siguientes, así como en su exposición oral³, y las declaraciones iniciales de algunos miembros de la Comisión, dan a entender un deseo de enfocar el problema a la luz del derecho de los tratados. Es una cuestión fundamental sobre la que la Comisión ha de tomar partido.

15. Por su parte, el Sr. Reuter está muy dispuesto a aceptar el criterio elegido por el Relator Especial, pero sólo por lo que al método se refiere. Es lógico partir de lo que es perfectamente firme y pasar a explorar lo que no lo es tanto; ésa es la regla de la investigación científica. El derecho de los tratados brinda una base firme y conveniente. En particular, será útil que la Comisión adopte la terminología y las limitaciones ya elaboradas y que parece han de ser aceptadas por la Conferencia de Viena. Tal vez la elección que ha hecho el Relator Especial no tenga más que ese carácter metodológico y exploratorio. El Sr. Reuter no podría aceptar que esa decisión se considere definitiva mientras la Comisión no vea con más claridad a dónde la va a llevar el estudio del conjunto de los problemas de la sucesión de Estados.

16. La Comisión se inclina por ahora a atribuir considerable importancia a los problemas de la sucesión de Estados por descolonización, lo cual es perfectamente legítimo. El Sr. Reuter deplora no haber podido asistir a todo el debate sobre el punto *b* del tema 1, pero quiere hacer notar que la descolonización, en el sentido en que la entienden las Naciones Unidas, está casi terminada. Si la Comisión se concentra demasiado en esos problemas, establecerá para el porvenir unos cimientos bastante inseguros. No es seguro, ni mucho menos, que los problemas de la sucesión de Estados en los veinte próximos años sean esencialmente problemas de descolonización, en el sentido que las Naciones Unidas atribuyen a ese término. Es muy probable que surjan problemas de federalismo; pueden figurar en primer plano otros conceptos como los derechos humanos o el derecho de los pueblos a la libre determinación, o incluso habrá otras líneas de evolución. El porvenir es imprevisible.

17. Para adoptar una posición más definida en esta etapa, también haría falta conocer hasta cierto punto cuál sería la aportación del estudio de la sucesión de Estados al derecho de los tratados. El Relator Especial ha dicho ya que la sucesión en materia de tratados planteará problemas espinosos, como el de la clasificación de los tratados y la cuestión de las reservas. Sería muy provechoso que la Comisión pudiese esta-

blecer una especie de catálogo de los problemas más importantes del derecho de los tratados que presenten nuevos aspectos como consecuencia de su examen en relación con los problemas de la sucesión de Estados. Por consiguiente, el Sr. Reuter espera que los demás miembros de la Comisión, y sobre todo el Relator Especial, expliquen cuáles son las principales cuestiones que, a su juicio, deberían tratarse en los artículos sucesivos del proyecto.

18. El Sr. ALBÓNICO dice que está de acuerdo con la decisión del Relator Especial de concentrarse en el tema de la sucesión de Estados y no en la sucesión de gobiernos y también con su opinión de que el estudio no debe efectuarse únicamente desde el punto de vista de los « nuevos Estados » porque existe el « riesgo de que se tergiversen las perspectivas de los esfuerzos en pro de la codificación ».

19. En cambio, no puede aprobar la opinión expresada en el párrafo 9 del informe del Relator Especial de que « la solución de los problemas de la llamada “ sucesión ” en materia de tratados ha de buscarse hoy día más bien en el derecho de los tratados que en un derecho general de la “ sucesión ”. Es de vital importancia para todos los Estados, tanto nuevos como antiguos, el que se vincule esta materia a la de la sucesión de Estados, como lo ha entendido la propia Comisión en 1963 y 1966, y no al derecho de los tratados como ha recomendado el Relator Especial.

20. Si el problema se vincula al derecho de los tratados, el principio general del derecho en la materia sería el de que, sin perjuicio de las excepciones que confirman la regla, una parte que consiente en obligarse por un tratado lo hace tanto para sí como para sus sucesores. En cualquier caso, el artículo 25 del proyecto de convención sobre el derecho de los tratados establece el principio de que un tratado es obligatorio para cada una de las partes por lo que respecta a la totalidad de su territorio⁴.

21. Sin embargo, si el problema se planteara desde el punto de vista de la sucesión, habría que insistir en el cambio que se produjo cuando la soberanía del Estado predecesor fue sustituida por la del Estado sucesor. Como el Estado sucesor es una entidad jurídica diferente, la norma que se ha de seguir en la materia es exactamente la inversa de la que se aplicaría conforme al derecho de los tratados: no habría un traspaso de obligaciones y derechos a un Estado que no es ni ha sido parte en la negociación, firma y ratificación del tratado. Sólo hay tres excepciones a esta regla: primero, los tratados que afectan al régimen jurídico del territorio transferido, tales como los relativos a las fronteras, los ríos y las vías de comunicación; segundo, las disposiciones de los tratados que hayan adquirido fuerza obligatoria como principios reconocidos del derecho internacional consuetudinario, tales como las incluidas en los Convenios de La Haya sobre las leyes y costumbres de la guerra, y tercero, los tratados multilaterales que crean determinadas normas para un grupo de Estados y que obligan al sucesor de cualquier miembro del grupo.

³ Véase la sesión anterior, párr. 40.

⁴ A/CONF.39/C.1/L.370.

22. En el párrafo 1 de su comentario al artículo 69 del proyecto sobre el derecho de los tratados⁵, la Comisión declaraba que, «por las razones expuestas en los párrafos 29 a 31 de la introducción al presente capítulo de este informe», había decidido no incluir ninguna disposición relativa a «la sucesión de Estados con respecto a los tratados». En el párrafo 30 de la introducción de este proyecto⁶ se reproducía un pasaje de su informe de 1963 en que la Comisión manifestaba que «estimó que no era posible formular ninguna disposición útil sobre esa cuestión sin tener en cuenta el problema de la sucesión de Estados en los derechos y obligaciones convencionales». Así pues, la Comisión tuvo siempre clara intención de considerar el tema de la sucesión de los Estados en materia de tratados refiriéndolo a la sucesión de Estados.

23. Es muy importante que la Comisión adopte una actitud en cuanto al problema preliminar de la forma en que vaya a enfocar la totalidad del tema ya que, según cual sea su elección, se obtendrían conclusiones diametralmente opuestas. Si los problemas del punto *a* del tema 1 se enfocaran desde el punto de vista de los tratados, habría una transmisión de derechos y obligaciones en amplia escala; si se consideraran como problemas de sucesión de Estados, no existiría una obligación de derecho internacional en la materia, salvo en el caso de las tres excepciones señaladas, las cuales podrían limitarse si lo exigieran así los intereses vitales y permanentes de un Estado.

24. El Sr. KEARNEY dice que desea plantear la cuestión de la forma que haya de adoptar el proyecto, aunque esa cuestión se deja habitualmente a la resolución de la Comisión en una fase ulterior. Le mueve a ello el hecho de que parece existir una tendencia a formular las disposiciones sobre la sucesión de Estados en materia de tratados de un modo apropiado para un proyecto de convención. Cree que la conveniencia de este método es muy dudosa, debido en parte a las dificultades que se plantearían al tratar de hacer efectiva una convención de ese tipo.

25. La mayoría de las antiguas colonias y protectorados son hoy en día Estados independientes. Su sucesión o no sucesión en los tratados se ha realizado, o se está realizando, de acuerdo con determinadas fórmulas que han sido convenidas por las partes interesadas o bien adoptadas unilateralmente por los Estados sucesores. Esas fórmulas entran en una media docena de categorías, que varían desde la aceptación universal de todos los tratados hasta el principio de la *tabula rasa* en virtud del cual no existe sucesión de ninguna clase. Como resultado de ello, la sucesión se ha efectuado de formas diversas con respecto a los distintos tipos de tratados. Si la Comisión emprendiera ahora la preparación de un proyecto de convención, se plantearía la cuestión de si el proyecto de artículos sería aplicable a toda la serie de posiciones ya adoptadas por los Estados sucesores.

⁵ Véase *Anuario de la Comisión de Derecho Internacional, 1966*, vol. II, pág. 292.

⁶ *Ibid.*, pág. 194.

26. La Comisión podría naturalmente proceder partiendo del supuesto de que su proyecto de artículos no tendría efectos retroactivos. Pero si lo que se quiere es preparar un proyecto de convención que sólo sea aplicable para el futuro, se plantea el problema de cómo habría de aplicarse a los nuevos Estados o a los futuros Estados fusionados. Es dudoso que un nuevo Estado que comenzará a existir en una fecha posterior a la adopción de una convención de esa índole quedara obligado por las normas de la misma, independientemente de que el Estado predecesor suyo fuera parte en la convención o no lo fuera. Y la Comisión no puede enunciar en el proyecto una condición imperativa en el sentido de que los nuevos Estados al empezar a existir estén sometidos a las normas incluidas en el proyecto; la experiencia de los veinte años últimos ha demostrado claramente que no existe base alguna en la práctica de los Estados para una condición imperativa de ese tipo.

27. Se plantearían problemas análogos en caso de una fusión o una disolución de Estados. En todos los casos, se planteará una situación en la que el Estado predecesor está obligado por las normas enunciadas en el proyecto de artículos, pero el Estado sucesor no lo está. Es cierto que hay un pequeño número de casos en que el derecho internacional impone una obligación a un Estado en esas circunstancias. Esos casos, sin embargo, se refieren a las convenciones humanitarias sobre el trato a los prisioneros de guerra: un Estado está obligado a atenerse a las obligaciones contraídas en virtud de los tratados, independientemente de la actitud que adopte su adversario. Dificilmente puede considerarse que la cuestión de la sucesión tenga tanta importancia para la comunidad de naciones que justifique la imposición de una obligación unilateral de este género a uno de los Estados que han sido partes en la transacción relativa a la sucesión, es decir, al Estado predecesor.

28. Conforme al artículo 4, por ejemplo, relativo a las fronteras resultantes de los tratados, surgirían grandes complicaciones en caso de una situación en que el Estado o los Estados predecesores siguieran estando obligados por el tratado de fronteras, mientras que un Estado sucesor pudiera desconocerlo. Tomando el caso de dos Estados que hubieran renunciado por un tratado a sus respectivas reivindicaciones con respecto a un territorio particular, y suponiendo que ambos Estados hubieran firmado la futura convención sobre la sucesión de Estados en materia de tratados, si, en una fecha posterior, una porción de uno de esos Estados se separara y se estableciera como nuevo Estado, podría afirmar que no estaba obligado ni por la convención sobre sucesión ni por el tratado de fronteras entre los dos Estados originarios y reivindicar luego el territorio respecto del cual el Estado predecesor suyo había renunciado a toda reivindicación.

29. Se plantearía otra dificultad grave si se intentara en cualquier forma formular normas precisas en la materia. La Comisión habrá de tener en cuenta la experiencia de los nuevos Estados, de conformidad con las resoluciones de la Asamblea General. Sin embargo,

la práctica de esos Estados en los veinte años últimos ha sido tan diversa que sería sumamente difícil sacar de ella ninguna norma precisa. Incluso los Estados que optaron por hacer *tabula rasa* han decidido suceder en varios tratados, y aquellos que adoptaron el principio de la sucesión universal han hecho excepciones a su aplicación.

30. Entre esas dos actitudes extremas, hay un gran número de nuevos Estados que podrían clasificarse en categorías que ofrecen diversas variantes. Algunos adoptaron la fórmula Nyerere de 1961 y fijaron un plazo concreto para la revisión de todos los tratados existentes, que en la mayoría de los casos caducaban automáticamente si el nuevo Estado no los había aceptado antes del término de ese plazo. Otros Estados nuevos adoptaron la fórmula de Zambia, que daba por supuesto que continuaba la aplicación de muchos tratados anteriores a la independencia, pero fijaba un período ilimitado de revisión para determinar aquellos que hubieran caducado. Un tercer grupo de nuevos Estados no hicieron declaración alguna, pero en la práctica adoptaron aquellos tratados que consideraron adecuados para sus necesidades.

31. Por raro que pueda parecer, esta gran variedad de criterios ha dado en conjunto resultados bastante buenos. La sucesión se realizó sobre una base pragmática y los otros Estados interesados mostraron gran comprensión por las aspiraciones de los nuevos Estados. No se produjeron muchos litigios en cuanto a la validez de los criterios adoptados por los nuevos Estados. Los asesores jurídicos de los ministerios de relaciones exteriores de los demás Estados no se mostraron muy predisuestos a entablar controversias de esa índole, las cuales se limitaron por lo general a los círculos de especialistas; los ministerios de relaciones exteriores se mostraron, en efecto, muy cooperadores y acomodaticios.

32. En estas circunstancias, el Sr. Kearney pone en duda la conveniencia de que se sustituya esa política satisfactoria del *do ut des* por un sistema de normas convencionales. Parece que lo mejor sería conservar un enfoque flexible y formular algunos principios en forma no convencional, mediante, por ejemplo, una resolución de la Asamblea General o alguna otra decisión análoga.

33. El método consistente en preparar un proyecto de convención ha resultado ser con mucho el mejor para establecer normas de derecho internacional sobre una base universal. Sin embargo, no se adapta al caso presente porque se plantea el problema de formular normas para abarcar una práctica muy diversa; también está el problema fundamental de determinar cómo podría darse eficacia a las nuevas normas. La Comisión debería por consiguiente mostrar una gran prudencia antes de decidir la forma que deberá adoptar el proyecto.

34. El Sr. CASTAÑEDA dice que seguirá el ejemplo que ha dado el actual Relator Especial en los debates sobre el punto *b* del tema 1 y no tratará de llegar inmediatamente a conclusiones definitivas sobre cuestiones de fondo sabiendo que es posible que más tarde tenga que cambiar de opinión.

35. El Relator Especial estima que la cuestión fundamental es saber si la sucesión en materia de tratados forma parte del derecho de los tratados o si pertenece esencialmente al derecho general de la sucesión de Estados, y se ha pronunciado por la primera de estas posibilidades, siendo su principal razón que la práctica de la sucesión es tan diversa que no permite formular un principio fundamental capaz de proporcionar una solución lógica y específica para cada caso en particular. Y la razón de esto es que nadie sabe en qué medida reconoce el derecho internacional la sucesión como institución jurídica particular.

36. Por lo tanto, no se trata sencillamente de una cuestión de método. En último término, la manera correcta de abordar la sucesión en los tratados dependería de la respuesta que se diera a la pregunta de si los fenómenos jurídicos que se producen en relación con los tratados como resultado de una sucesión se rigen jurídicamente por las normas generales del derecho de los tratados o si es necesario introducir normas específicas de sucesión.

37. La Comisión todavía no ha ahondado lo suficiente el tema para saber si es posible deducir alguna norma. Lo que ocurre en el momento de la sucesión se rige al menos por un principio, pero el Sr. Castañeda no tiene la seguridad de que este principio pueda explicarse únicamente por el derecho de los tratados. En todos los casos de sucesión en los tratados, especialmente en los tratados multilaterales, las disposiciones de los instrumentos y la realidad de la situación demuestran claramente que se crea un derecho de sucesión a favor del Estado sucesor, independientemente de que la sucesión tenga lugar por desmembramiento o por descolonización. Este derecho se crea tanto por un tratado de transmisión, o por una cláusula de transmisión en un tratado más amplio, como por una declaración unilateral por parte del Estado sucesor o cuando la cuestión de la sucesión en los tratados se rige por el derecho del Estado predecesor o por el del Estado sucesor.

38. En todos estos casos existe evidentemente un derecho a suceder, pero no una obligación. En la práctica de la Organización Internacional del Trabajo se encuentra algo que se parece mucho a una obligación del Estado sucesor. La Organización Internacional del Trabajo, cuando admite a un nuevo Estado, le invita a reconocer que continúa obligado por los convenios internacionales del trabajo en vigor en su territorio antes de la independencia. En realidad es una especie de presión sobre los Estados, análoga a la que el Sr. Ago mencionó en la 959.^a sesión⁷ en relación con la ratificación de los convenios.

39. Aparte de este caso especial, la sucesión de Estados parece que crea un derecho del Estado sucesor a suceder en los tratados multilaterales que el Estado predecesor aplicaba en el territorio antes de la independencia. Ya constituya esto una norma o un principio, o meramente una descripción de los hechos, sigue en pie el problema de si debe explicarse únicamente por las normas del derecho de los tratados.

⁷ Párrs. 62 y s.s.

40. El Estado sucesor era *res inter alios acta* o, más exactamente, ni siquiera existía en el momento de la conclusión del tratado. Y sin embargo adquiere un derecho, no a la accesión *ex novo* a los tratados, sino a la transmisión de los derechos y obligaciones derivados de tratados concertados antes de su existencia. El Sr. Castañeda no ve cómo puede el derecho de los tratados explicar el origen de este derecho, así como de otros fenómenos complejos que se producen en relación con la sucesión en los tratados multilaterales, y aún más en los tratados bilaterales.

41. Cabe preguntarse si tal vez no será necesario postular un derecho general de sucesión. En ese caso, quizá esté poco justificado examinar la sucesión en materia de tratados dentro del marco del derecho de los tratados, en vez de dentro del marco de un derecho general de sucesión de Estados. Dista mucho de haber llegado a una conclusión sobre este punto y se limita a plantear la cuestión al Relator Especial.

42. El Sr. TAMMES dice que la sucesión en materia de tratados está marcada por una tendencia general a la continuidad de los derechos y obligaciones internacionales, a diferencia de la sucesión en otras materias, que refleja la disolución de un orden jurídico y su sustitución por una división más equitativa del poder y de los recursos.

43. En vista de esta diferencia y de la ambigüedad de la expresión «sucesión de Estados», el Relator Especial ha procedido con acierto al limitar el empleo del término «sucesión» a la sustitución de un Estado por otro en la posesión de la competencia para concertar tratados respecto de un territorio determinado. Es apropiado referirse a esa competencia, y no a la soberanía, porque suele suceder que un régimen temporal, una jurisdicción administrativa de una organización internacional, por ejemplo, sea reemplazado por la soberanía permanente de un Estado o que una soberanía de esa índole sea temporalmente sustituida por un régimen internacional. El fenómeno característico de la sucesión en materia de tratados es el traspaso de la facultad de concertar tratados, totalmente aparte de las cuestiones de soberanía.

44. A ese respecto no se ha hecho ninguna distinción entre la sucesión de Estados y la sucesión de gobiernos, al parecer en conformidad con la práctica de lo que se ha dado en llamar «independencia evolutiva» por contraposición a la «independencia revolucionaria».

45. Cuando la independencia se ha logrado por evolución, la identidad del gobierno local en su facultad para concertar tratados existió antes que la verdadera independencia. El territorio y el gobierno no se han modificado durante todo el proceso, y los Estados independientes han seguido disfrutando de los mismos derechos internacionales y han estado sujetos a las mismas obligaciones que antes de la independencia. Se reconoce que la situación está preservada desde ese momento por vínculos directos con otros países en lugar de estarlo por intermedio de la metrópoli, pero se reconoce una excepción para los tratados de paz y para algunos tratados como el Pacto Briand-Kellogg,

en los que no es fácil distinguir entre territorios coloniales y metropolitanos. Se ha introducido en los tratados las cláusulas de aplicación territorial a fin de asegurar que en la concertación de los mismos participen los territorios no autónomos, en vez de tener que notificar a las partes contratantes la extensión exacta de la aplicación territorial del tratado.

46. En cambio, en los casos de secesión revolucionaria, el nuevo Estado empieza una vida propia sin el largo período preparatorio de autonomía en las relaciones internacionales. Es entonces lógico que surja una tendencia a hacer *tabula rasa*. Sin embargo, esa actitud se ve atemperada por las presiones políticas y sociales de los depositarios y por los acuerdos de devolución encaminados a mantener la vigencia de tratados de los que los nuevos Estados tienen tanto que ganar como que perder. La práctica de los Estados sucesores ha sido recurrir a la adhesión respecto de los tratados multilaterales; también han tendido a conservar instrumentos bilaterales tales como los tratados de extradición, que no están abiertos a la adhesión. Ha habido incluso una propuesta pendiente desde antes de la Conferencia de Viena por la que se daría a todos los Estados el derecho a participar en los tratados multilaterales generales⁸.

47. En los casos de fusión también hay una tendencia general a no modificar los derechos y obligaciones existentes, que son asumidos por la nueva entidad consolidada.

48. Por lo tanto, el cuadro general es alentador, y es posible suscribir la opinión de un autor que sostiene que «el depósito de declaraciones de sucesión tiende a producirse por series», pero que «es evidente que está aumentando la presión con miras a la continuidad y es posible predecir que dentro de diez años se llegará virtualmente a la completa continuidad, ya sea por declaraciones de sucesión o por adhesiones. Mucho dependerá de la orientación que ofrezcan las Naciones Unidas y otras organizaciones internacionales, y del grado en que mantengan este impulso.»⁹

49. No obstante, hay una cuestión que podría suscitar dudas: el problema de las fronteras que resultan de los tratados, que el Relator Especial ha reservado en virtud del artículo 4 propuesto.

50. El Relator Especial encargado del punto 9 b del tema 1 del programa ha hecho observar en su informe (A/CN.4/204, párr. 122) que tanto las disposiciones de la Carta de las Naciones Unidas como la Carta de la Organización de la Unidad Africana¹⁰ proclaman el principio de la integridad territorial de terceros Estados. Sin embargo, las relaciones personales y ejecutorias suelen combinarse con la delimitación de una situación jurídica y de hecho, y un Estado sucesor suele no querer heredar ciertas cargas sin antes proceder a un examen cuidadoso. Cabe observar que el artículo 59 del proyecto de convención sobre el derecho

⁸ A/CONF.39/C.1/L.370, nuevo artículo 5 *bis* propuesto.

⁹ Véase D. P. O'Connell, *State Succession in Municipal Law and International Law* (1967), vol. II, pág. 229.

¹⁰ Véase Naciones Unidas, *Treaty Series*, vol. 479, pág. 70.

de los tratados, en la forma en que ha sido aprobado por la Comisión Plenaria de la Conferencia de Viena¹¹ determina en el apartado *a* del párrafo 2 que « Un cambio fundamental en las circunstancias no podrá alegarse como causa para dar por terminado un tratado que establezca una frontera o para retirarse de él. »

51. El Sr. USHAKOV dice que, puesto que se trata, en esta fase, de un debate general y no de un examen de los artículos propiamente dichos, se limitará a examinar las tres cuestiones principales que el Relator Especial ha planteado en la introducción de su informe.

52. Algunos miembros de la Comisión han estimado preferible no ocuparse por el momento de la cuestión de la sucesión de gobiernos. El Sr. Ushakov comparte este punto de vista que coincide con la recomendación hecha en 1963 por la Subcomisión para la sucesión de Estados y de gobiernos¹².

53. También se ha preguntado si la sucesión en los tratados corresponde al ámbito del derecho de los tratados o al de un derecho general de la sucesión de Estados. A los efectos meramente docentes, cualquiera de ambas soluciones valdría, pero, para elaborar un proyecto de artículos, cabe preguntarse si es posible fundarse en las reglas generales del derecho de los tratados. De ser así, no tendría objeto elaborar el proyecto de artículos, pues bastaría remitirse a la convención que elabore la Conferencia de Viena. Personalmente, el orador estima que la sucesión de los tratados plantea problemas específicos y que esta cuestión debe ser examinada teniendo en cuenta las exigencias propias de la sucesión de Estados.

54. Se puede abordar la cuestión teniendo en cuenta los distintos orígenes posibles de la sucesión. En el caso de cesión de una parte del territorio, no se trata de la sucesión en los tratados en general sino de la sucesión en ciertos derechos y obligaciones resultantes de ciertos tratados y relativos a dicha parte del territorio. Cuando se crea un nuevo Estado, la cuestión se plantea de un modo distinto según que dicha creación resulte de una fusión de Estados, de la división de un Estado o de la descolonización. En casos de fusión, el problema que se plantea es casi siempre el de la sucesión plena en todos los tratados que han obligado a los Estados predecesores con terceros Estados. La división de un Estado plantea el problema de la asignación de los derechos y obligaciones al territorio heredado por cada uno de los nuevos Estados. Cuando hay sucesión por descolonización el problema consiste en determinar si el nuevo Estado está obligado por los tratados celebrados por la metrópoli. Como acertadamente ha señalado el Sr. Castañeda, el nuevo Estado tiene en realidad derecho a suceder en los tratados, pero no tiene obligación de hacerlo. Tal debe ser la base de la cuestión de la sucesión en los tratados, cuestión que debe abordarse en el marco general de la sucesión de Estados y no en el del derecho de los tratados.

¹¹ A/CONF.39/C.1/L.370/Add.6.

¹² Véase *Anuario de la Comisión de Derecho Internacional*, 1963, vol. II, pág. 303, párr. 9.

55. Los párrafos 13 y 14 versan sobre problemas relativos a los nuevos Estados. A juicio del orador, es indudable que los Estados creados como consecuencia de la descolonización tienen problemas propios que es preciso tomar en consideración. También en este caso, tales problemas deben ser examinados teniendo en cuenta el origen de la sucesión.

56. El Sr. BARTOŠ estima que la primera cuestión que se plantea es la de saber si los problemas de sucesión de Estados que han adquirido recientemente la independencia exigen o no una reglamentación particular. Existen ciertas reglas universalmente reconocidas tanto en la práctica como en la doctrina, y la Comisión ha de decidir si sólo dichas reglas han de tomarse en consideración para resolver los problemas de la sucesión de Estados por descolonización.

57. Las reglas de derecho internacional relativas a la sucesión de Estados en la época actual deben en primer lugar ajustarse a las normas superiores del *jus cogens* en materia de descolonización, ya que éstas son las leyes fundamentales de la comunidad internacional. Es sabido que, para la mayoría de los miembros de la Comisión, las normas internacionales del *jus cogens* se aplican incluso a las relaciones contractuales anteriores a la aplicación del *jus cogens*.

58. Un nuevo Estado no puede considerarse verdaderamente emancipado si debe continuar obligado por compromisos contraídos con anterioridad a su independencia en interés de la Potencia colonial. Hay, pues, que distinguir entre los tratados que tienen hasta cierto punto un carácter colonial y los que no tienen este carácter. El Sr. Bartoš no es partidario del principio de la *tabula rasa*, pero estima que los tratados de carácter colonial deben dar lugar a la aplicación del principio *rebus sic stantibus*, ya que la descolonización constituye un cambio fundamental de circunstancias que exige la correspondiente adaptación.

59. En lo que respecta a los derechos adquiridos, el orador no se opone a la aplicación de las reglas generales del derecho internacional, a reserva de que se adapten a las exigencias del derecho contemporáneo. Esta adaptación no es contraria a las reglas fundamentales del derecho de gentes, del cual la descolonización es hoy uno de los grandes principios.

60. En cuanto al artículo 4 del proyecto, debe advertirse que las fronteras de los Estados creados por descolonización eran con frecuencia antiguos límites administrativos fijados por la antigua Potencia colonial, que a veces puede haberlos modificado sólo unos años antes de la descolonización. La cuestión del momento que se ha de tomar en consideración para determinar la frontera definitiva es más bien política que jurídica. En todo caso, el Sr. Bartoš formula toda suerte de reservas sobre la existencia de un derecho cualquiera de la Potencia colonial respecto al territorio de la antigua colonia, en particular en materia de fijación de fronteras. El sistema establecido por el Tratado de Versalles reconocía la existencia de zonas en disputa cuyos habitantes han podido ejercer una opción por medio de un plebiscito. Quizá esto sólo haya sido un paliativo, pero al menos constituye un progreso con

relación al sistema anterior, que se expone y acepta en el artículo 4 del proyecto.

61. El principio establecido en el artículo 4 no debe constituir una norma absoluta que haya de aplicarse sin tener en cuenta ciertos factores políticos y jurídicos y sin tomar en consideración las justas aspiraciones y la voluntad bien fundada de los interesados, de acuerdo con la Carta de las Naciones Unidas.

Se levanta la sesión a las 12.55 horas

967.ª SESIÓN

Miércoles 3 de julio de 1968, a las 10 horas

Presidente: Sr. José María RUDA

Presentes: Sr. Albónico, Sr. Amado, Sr. Bartoš, Sr. Bedjaoui, Sr. Castrén, Sr. El-Erian, Sr. Eustathiades, Sr. Kearney, Sr. Nagenda Singh, Sr. Raman-gasoavina, Sr. Reuter, Sr. Rosenne, Sr. Tabibi, Sr. Tammes, Sr. Tsuruoka, Sr. Ushakov, Sr. Ustor, Sr. Humphrey Waldoock, Sr. Yasseen.

Sucesión de Estados y de gobiernos: sucesión en materia de tratados

(A/CN.4/200 y Corr.1 y Add.1 y 2;
A/CN.4/202)

[Tema 1 a del programa]
(continuación)

1. El PRESIDENTE invita a la Comisión a continuar el examen del primer informe de Sir Humphrey Waldoock sobre la sucesión de Estados y de gobiernos en materia de tratados (A/CN.4/202).

2. El Sr. TSURUOKA dice que el trabajo de la Comisión tiene por objeto proporcionar a la comunidad internacional un instrumento jurídico capaz de garantizar, no sólo a las partes interesadas sino también a los terceros Estados y a la comunidad internacional en su conjunto, una protección adecuada de sus intereses legítimos. Esto significa que el instrumento sólo será valioso si es práctico y de manejo fácil.

3. Con respecto al alcance del estudio, hasta ahora parece que se ha considerado solamente la cuestión de saber cuáles serán los derechos y obligaciones del nuevo Estado con respecto a los tratados existentes. Tal vez valdría la pena incluir también en el estudio el proceso de la sucesión de Estados, y especificar en particular qué entidad política reúne las condiciones para suceder a un Estado y cuándo y cómo tiene lugar la sucesión.

4. La observación del Sr. Casteñada, de que el Estado tiene el derecho pero no la obligación de suceder en los tratados existentes, merece también detenido examen. Cabe preguntarse si realmente esto ya constituye una norma jurídica, si se aplica a todos los tratados multilaterales y bilaterales sea cual sea su carácter, y

si no será necesaria una reserva respecto de ciertos casos. Una afirmación en términos tan tajantes significa que las otras partes nada tendrían que decir en el asunto y se verían obligadas a aceptar la adhesión de los nuevos Estados a los tratados, incluso cuando esta adhesión fuera acompañada de reservas o condiciones. A juicio del orador, esto es ir demasiado lejos.

5. Con respecto a la forma que deben revestir los trabajos de la Comisión, es demasiado pronto para tomar una decisión definitiva sobre esta cuestión. El Sr. Kearney ha señalado los graves inconvenientes de optar por una convención, porque el nuevo Estado no sería parte en ella ni estaría obligado por sus disposiciones, mientras que el Estado predecesor sí lo estaría, de modo que se produciría un desequilibrio en la posición de los dos Estados o entidades políticas interesados. Existe ya toda una red de tratados bilaterales y multilaterales y la cuestión planteada por el Sr. Kearney se aplica lo mismo a estos tratados que a una eventual convención sobre la sucesión en los tratados. Hay que preguntarse, por tanto, si la materia de la sucesión en los tratados reviste un carácter especial que justifique un trato especial.

6. El Sr. ROSENNE dice que el informe del Relator Especial constituye una valiosa e importante base para un debate preliminar.

7. La sucesión en materia de tratados tiene algunos elementos en común con los demás aspectos de la sucesión que la Comisión ha discutido últimamente, pero también tiene algunas características especiales. No es, en su esencia, un problema de descolonización como lo es la sucesión en materia de derechos y deberes resultantes de fuentes distintas de los tratados, aunque la urgencia del problema, considerada aparte del problema en sí, deriva exclusivamente del proceso de descolonización, y la estructura política e institucional en que se efectúa la descolonización constituye el único terreno seguro en que la Comisión puede situar su trabajo.

8. El estudio de los acontecimientos de los veinte últimos años ha convencido al orador de que el concepto de sucesión es inadmisibles si supone algún proceso automático en virtud de normas jurídicas e independiente del consentimiento de las partes. Por esta razón únicamente, el orador desearía que se abandonase la palabra «sucesión» porque parece denotar que algo ocurre automáticamente.

9. La decisión de la Comisión de nombrar dos relatores indica que el tema merece por sí mismo ser estudiado, y la elección de Sir Humphrey Waldoock como Relator Especial muestra que la Comisión considera que esta cuestión debe tener por punto de partida el derecho de los tratados codificado, del cual se la ha mantenido separada hasta ahora. Algunas consideraciones preliminares ya discutidas en 1963 han sido sobrepasadas por los acontecimientos, con el progreso de la codificación del derecho de los tratados y la gran cantidad de nuevo material preparado por la Secretaría.

10. La cuestión sometida a examen se limita a la sucesión de Estados y de gobiernos en lo que atañe a